DER MINISTER OHNE GESCHÄFTSBEREICH ALS MITGLIED DES REGIERUNGSKOLLEGIUMS

Eine Untersuchung nach dem geltenden Verfassungsrecht

Ulrich Mähler

1967

DER MINISTER OHNE GESCHÄFTSBEREICH
ALS MITGLIED DES REGIERUNGSKOLLEGIUMS

Eine Untersuchung nach dem geltenden Verfassungsrecht

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg

vorgelegt von

Rechtsreferendar
Ulrich Mähler

1967

DISSERTATIONSDRUCK -SCHÖN- München 23, Belgradstraße 11

Berichterstatter: Professor Dr. Günther KÜCHENHOFF

Promotion 18. Okt. 1967

UNIV. LEIDEN BIBL.

MEINEN ELTERN

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41544724_0008

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Vorwort	XI
Literaturverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	XXV

ERSTER TEIL

Abschnitt A: Definition des Begriffs "Minister ohne Geschäftsbereich" und die Abgrenzung zu ähnlichen Institutionen 1

I. Die Klärung des Begriffs "Ohne Geschäftsbereich" 1
1. Das Wesen eines Geschäftsbereiches 1
2. Die Folgerungen für den Minister ohne Geschäftsbereich 4

II. Der Sonderauftrag 5

III. Die verschiedenen Bezeichnungen für den Minister ohne Geschäftsbereich 8

IV. Die Abgrenzung zu ähnlichen Institutionen 10
1. Die Ministerien von vorübergehender Dauer und Minister ohne Geschäftsbereich 10
2. Staatsminister und Minister ohne Geschäftsbereich 12
3. Parlamentarischer Staatssekretär und Minister ohne Geschäftsbereich 14

ZWEITER TEIL

Abschnitt B: Die rechtliche Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich nach dem Bonner Grundgesetz und auf Grund anderer Bestimmungen als denen der Verfassung 18

I. Vorentwürfe, Vorberatungen und Empfehlungen zum Grundgesetz 18

1. Der Herrenchiemsee-Entwurf in Bezug auf den Minister ohne Geschäftsbereich 18
2. Die Stellungnahme des Parlamentarischen Rates zu dieser Institution 20
3. Die Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz über den Aufbau der Bundesorgane 21

II. Die einzelnen einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes und ihre Auslegung bezüglich der rechtlichen Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich 22
1. Der Abschnitt IV des Grundgesetzes 22
2. Die Auslegung von Art. 62 GG 23
a) Grundsätzliche Erwägungen hinsichtlich der Zulässigkeit 23
b) Einzelne Folgerungen aus der Fassung von Art. 62 GG 28
3. Der Wesensgehalt des Art. 65 GG als Beurteilungsgrundlage für die Zulässigkeit 30
a) Der grundsätzliche Aussagewert der Verfassungsbestimmung des Art. 65 S. 2 GG 31
b) Die einzelnen Folgerungen aus der Gesamtbetrachtungsweise 33
c) Die systematische Stellung von Art. 65 GG 34

III. Außerverfassungsrechtliche Bestimmungen als Bezugspunkte für die rechtliche Zulässigkeit 35
1. Das Bundesministergesetz, insbesondere § 2 Abs. 3. 35
2. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung 38
3. Der Allgemeine und der Besondere Teil der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien 41

Abschnitt C: Die Verfassungspraxis seit dem Bestehen des Grundgesetzes 43

I. Die Identität zwischen dem Minister für besondere Aufgaben und dem Minister ohne Geschäftsbereich 43

II. Regierungsstrukturelle Erwägungen aus verfassungspolitischer Sicht 48

III. Der Minister ohne Geschäftsbereich in den einzelnen Bundesregierungen seit dem Inkrafttreten des GG 52

Abschnitt D: Der Minister ohne Geschäftsbereich nach den einzelnen Landesverfassungen 55

I. Allgemeine Gesichtspunkte hinsichtlich seiner möglichen Stellung in den Landesregierungen 55
1. Das Übergewicht der Verwaltungstätigkeit in den Landesregierungen 55
2. Die Auswirkung des Übergewichtes der Verwaltungstätigkeit auf den Minister ohne Geschäftsbereich 56
a) Die "ab-initio-Festlegung" der Ministerstellen in der Landesverfassung 56
b) Die Entfaltungsmöglichkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich in den Landesregierungen 57

II. Feststellungen zu den einzelnen Landesverfassungen 58
1. Zur Zulässigkeit des Ministers im allgemeinen 58
2. Der Minister ohne Geschäftsbereich mit dem Titel eines Staatsrates 59
3. Die außergewöhnliche Regelung in der Bayerischen Landesverfassung 60

DRITTER TEIL

Abschnitt E: Der rechtliche Status des Ministers ohne Geschäftsbereich 63

I. Die Rechte des Ministers 63
1. Die allgemeinen Rechte 63
a) Das Recht, Träger und Walter eines Amtes zu sein 63
b) Das Recht zur Ausübung der Organisationsgewalt 67
c) Das Recht zur Gesetzesvorlage 69
2. Die besonderen Rechte nach den Gesetzesbestimmungen 73
3. Die Rechtsbeschränkungen 74

II. Die Pflichten des Ministers 76
1. Allgemeine Verhaltenspflichten 76
a) Die Pflicht zur Amtsinteressenwahrung 76
b) Die Pflicht zur Mitwirkung bei der Bildung des Kollegialorganwillens 78

2. Besondere Pflichten auf Grund von Rechtsnormen 82
a) Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit 82
b) Weitere Gesetzespflichten 82
aa) gegenüber dem Bundeskanzler 82
bb) gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften 82
3. Mittel zur Durchsetzung der Rechtspflichten 83

III. Die Verantwortlichkeit des Ministers 84
1. Gegenstand der Verantwortlichkeit 85
a) Tätigkeit auf Grund seines Pflichtenkreises 85
b) Tätigkeit in Ausführung von Mehrheitsbeschlüssen des Kabinetts 86
2. Maßstab der Verantwortlichkeit 87
3. Adressat der Verantwortlichkeit 87
4. Geltendmachung der Verantwortlichkeit 89

Abschnitt F: Der Minister ohne Geschäftsbereich und sein Büro als Arbeitsstab als sog. "Ministerium" 90

I. Das Fachministerium als oberste Bundesbehörde und das Büro des Ministers ohne Geschäftsbereich 90
1. Der Fachminister als Leiter einer obersten Bundesbehörde 90
2. Der Minister ohne Geschäftsbereich als Leiter eines Büros 91

II. Das Büro des Ministers in seiner konkreten organisatorischen Gestaltung 93

VIERTER TEIL

Abschnitt G: Die Funktion des Ministers ohne Geschäftsbereich 95

I. Die Funktion als Mitgestalter der Regierungsarbeit, sog. "Regierungsfunktion" 95
1. Die Bedeutung der Regierungsfunktion im allgemeinen 95
2. Die Konzentration der Regierungsfunktion beim Minister ohne Geschäftsbereich 96

II. Die Funktion innerhalb des Regierungskollegiums, sog. "Koordinierungsfunktion" 98

1. Koordinierungsfunktion des Ministers ohne Geschäftsbereich im Hinblick auf die Kabinettstruktur 99
2. Die konkrete Koordinierungsfunktion im Kabinett 100
3. Grenzen der Koordinierungsfunktion durch andere Institutionen 101
a) Das Bundeskanzleramt als Koordinierungsinstrument 101
b) Die Interministeriellen Ausschüsse und die Kabinettausschüsse 104
c) Das Prinzip der Federführung 105

III. Die Funktion im Verhältnis zum Bundeskanzler, sog. "Beratungs- und Vertrauensfunktion" 106
1. Die Beratungsfunktion im einzelnen 106
2. Die Vertrauensfunktion und ihre Auswirkungen 108

IV. Die Funktion zwischen Regierung und Parlament, sog. "Vermittlerfunktion" 109
1. Die Auswirkungen des parlamentarischen Systems 109
a) Das natürliche Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament 109
b) Der Minister als Abgeordneter 111
2. Die begrenzte Tätigkeit anderer erwägenswerter Vermittlerstellen 112
a) Die überfraktionellen Gremien 112
b) Der Vermittlungsausschuß 113
c) Der parlamentarische Staatssekretär 114
3. Die daraus folgende Notwendigkeit einer Vermittlerfunktion des Ministers ohne Geschäftsbereich 114
4. Die Gestaltung der Vermittlerfunktion 115

FÜNFTER TEIL

Abschnitt H: Die Möglichkeiten einer Umstrukturierung des traditionellen Ministerialkörpers durch den Minister ohne Geschäftsbereich (Reformvorschlag) 117

I. Das sachliche Organisationsproblem innerhalb des Regierungskollegiums 117

1. Wandlung der Aufgaben auf Grund des Übergangs des Regierungstyps des 19. Jahrhunderts zur parlamentarischen Regierungsweise 117
2. Wandlung der Aufgaben auf Grund der soziologischen Gebote der modernen Epoche 119

II. Das personelle Organisationsproblem innerhalb des Regierungskollegiums unter dem Blickpunkt der Reform des Regierungsstils 121
1. Die Konzentrationsmöglichkeit durch die Kabinettausschüsse 121
2. Der Minister ohne Geschäftsbereich als Vorsitzender der Kabinettausschüsse 123
3. Der Minister ohne Geschäftsbereich als Mitglied eines politischen Ausschusses 125

III. Beurteilung der von einem Minister ohne Geschäftsbereich präsidierten Kabinettfachausschüsse nach den bestehenden Grundsätzen des Grundgesetzes 127
1. Vorbereitung oder Beschlußrecht als Ziel der Ausschußarbeit 128
2. Spielraum des Organisationsrechts der Regierung oder stillschweigender Verfassungswandel 130

VORWORT

Staatsrecht und Staatspolitik sind theoretisch nach Definitionen zu trennen; ihre Einordnung unter den Oberbegriff "Staat" erfahren sie aber durch ihre gegenseitige Dependenz. Staatsrechtliche Beurteilung kann daher die politische Beurteilung nicht außeracht lassen. Politik stellt dynamisches Staatsrecht dar. Ohne Recht ist Politik Machtstreben ohne Rechtfertigung. Infolgedessen bedarf politisches Handeln, das sich in seiner Einmaligkeit offenbart, einer Bezugnahme auf das Recht, das sich durch Beständigkeit auszeichnet. Die Verpflichtung, Rechtsvorschriften zu beachten, beruht weniger auf dem Umstand, daß die Rechtsvorschrift manifestiert, was rechtens ist, als vielmehr auf der Tatsache, daß politisches Handeln die Befolgung von Rechtsvorschriften erfordert. Eine geschriebene Staatsverfassung normiert Rechtsvorschriften, auf Grund deren bestimmte Ziele und Ideen gesetzt und durchgesetzt werden können. Sie kann Machtverhältnisse als retrospektives Resultat politischen Handelns institutionalisieren oder als Mittel zur zukünftigen Festlegung und Limitierung der Machtverhältnisse im Staate dienen. Sicherlich beinhaltet sie aber eine Zusammenfassung theoretischer Rechtsnormen, die ihre praktische Anwendung erfahren haben oder ihrer noch bedürfen. Damit wird offenbar, daß Staatsrecht ohne Politik Theorie ohne Auswirkung zeitigt. Bestimmte Ziele einer vorhandenen Verfassung, wie Ordnung und Sicherheit, können nur dann Effektivität entfalten, wenn sie in die auf Zweckmäßigkeitserwägungen beruhende Tätigkeit im Staatsleben, d.h. im Politischen, impliziert werden kann. Wenn es daher darum geht, staatsrechtliche Beurteilungen auf Grund bestehender Verfassungsnormen anzustellen, kann die Anwendungsmöglichkeit ihrer praktischen Ausgestaltung in den zur Führung der Politik berufenen Staatsinstitutionen nicht unbeachtet bleiben. In dieser Beziehung läßt sich zwar die Politik als Ausdruck dynamischer Bestätigung nicht in den Rahmen fester und vorausbestimmter Regeln pressen; sie kann sich aber auch nicht auf Grund der Folge des Werturteils über sie und der Wertüberzeugung ihres gerechten Handelns von dem lösen, was gleichsam als höhere Instanz durch Rechtsnormen als allgemeinverbindlich sanktioniert wurde. Die Allgemeinverbindlichkeit steht bei einer geschriebenen Verfassung durch bestimmte Grundpfeiler staatlicher Ausgestaltung unabänderbar fest, da jede Verfassung von einem bestimmten Prinzip einer staatlichen Grundform ausgeht. Änderungsfähig ist insoweit nur die Politik, die von der Voraussetzung bestehender Grundpfeiler ausgehend, ihren Ermessensspielraum zur Anwendung bringt, soweit die Verfassung selbst keine entsprechenden und diesbezüglichen Regeln aufstellen konnte und diese auch von den Verfassungsgebern nicht gewollt waren. Die Verfassung hat aber neben der Aufstellung unabänderbarer Regeln in der Form von Grundpfeilern der Staatsgestaltung meist auch ausdehnungsfähige Regeln aufgestellt, die Orientierungspunkte für das Staatshandeln setzen. Diese Verfassungsrechtsvorschriften bedingen daher eine Erforschung ihres Sinns, die Dar-

legung ihres Gehalts und ihre Interpretation mit dem Ziel ihrer Anwendungsmöglichkeiten in der Staatspolitik. Dieses im Hinblick auf die Tragweite und Auswirkung für die zur Führung der Politik berufenen Staatsregierung zu erforschen, ist die Aufgabe staatsrechtlicher Untersuchung.

LITERATURVERZEICHNIS

Amphoux Jean, Le chancelier fédéral dans le regime constitutionel de la République fédérale d'Allemagne, Paris 1962 (zit: Le Chancelier fédéral);

Anschütz Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Auflage, Berlin 1933, Neudruck Darmstadt 1960;

Apelt Willibalt, Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946;

Bartelt Christian, Regierungsbildung nach dem Grundgesetz, Diss. Marburg 1960;

Bergstrasser Arnold, Zum Begriff des politischen Stils in "Faktoren der politischen Entscheidung", Festgabe für E. Fraenkel, Berlin 1963, S. 39-55;

Bilfinger Karl, Der Reichssparkommissar, Berlin und Leipzig 1928 (Heft 7 der Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht);

Böckenförde Ernst-Wolfgg., Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1964 (zit.: Organisationsgewalt);

Brecht Arnold, Die Geschäftsordnung der Reichsministerien. Ihre staatsrechtliche und geschäftstechnische Bedeutung, Berlin 1927;

Düwel Peter, Das Amtsgeheimnis, Berlin 1965 (Band 23 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer);

Ellwein Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Leitfaden, Köln und Opladen 1963;

Eslholz Konrad, Personalpolitik des Bundes, Kritische Gedanken; DÖV 1962 S. 8 - 14;

Fschenburg Theodor, Ämterpatronage, Stuttgart 1961 - Staat und Gesellschaft in Deutschland, 5. Auflage Stuttgart 1962 (zit.: Staat und Gesellschaft);

Feldmann-Geisel, Deutsches Verfassungsrecht des Bundes und der Länder, Stuttgart 1954;

Finger August, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Stuttgart 1923;

Fischbach Oskar-Georg, Bundesbeamtengesetz, 2. neubearbeitete Auflage, Köln und Berlin 1956;

Forsthoff Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I. Band, Allgemeiner Teil 8. Auflage Berlin und München 1961;

Friesenhahn Ernst, Parlament und Regierung im modernen Staat; in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 16 (1958) S. 9-73;

Geller-Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, 2. Auflage, Göttingen 1963;

Gerber Hans, Parlamentarische Staatssekretäre, DÖV 1953, S. 70-73;

Giese Friedrich, Grundriß des neuen Reichsstaatsrechts, Bonn 1921;

Giese-Schunck, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 7. Auflage, Frankfurt 1965;

Glockner Karl, Badisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Karlsruhe 1930;

Glum Friedrich, Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1965;

Gmelin Hans, Einführung in das Reichsverfassungsrecht, Leipzig 1929;

Guilleaume Emil, Das Ressortprinzip, DÖV 1960 S. 328-330 -Reform des Regierungsstiles, DÖV 1959, S. 8-10;

Haenel Albert, Deutsches Staatsrecht, Band 1, Leipzig 1892;

Hamann Andreas, Das Grundgesetz, Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 2. Auflage, Oldenburg 1960;

Hartung Fritz	Deutsche Verfassungsgeschichte, 8. Auflage, Stuttgart 1950;
Hatschek Julius,	Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1. Teil, Berlin und Leipzig 1915; - Deutsches und preußisches Staatsrecht, Band 1, Berlin 1922;
Heydte Frhr. v. d. F. A.,	Stiller Verfassungswandel und Verfassungsinterpretation, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Band XXXIX (1950/51) S. 461-476;
Hintze Otto,	Die Entstehung der modernen Staatsministerien in Staat und Verfassung, hrsg. von G. Oestreich, 2. Auflage Göttingen 1962, S. 275-320;
Huber Ernst Rudolf,	Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Stuttgart 1957 - Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. neubearbeitete Auflage, Band 1, Tübingen 1953;
Huber Rudolf,	Die Reichsminister, Diss. Göttingen 1931;
Hubrich Eduard,	Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Greifswald 1921;
Hue de Grais,	Handbuch der Verfassung und Verwaltung (in Preußen und dem Deutschen Reich) 25. Auflage Berlin 1930;
Hüttl Adolf,	Verwaltung gestern - heute - morgen: Koordinierungsprobleme der öffentlichen Verwaltung, DÖV 1965, S. 405-410;
Jennings Ivor,	Cabinet Government 3. Auflage, London 1959;
Junker Erich Ulrich,	Die Richlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965 (Tübinger Studien zur Geschichte und Politik, Nr. 20);
Kaja Helmut,	Ministerialverfassung und Grundgesetz im Archiv für öffentliches Recht, Band 89 (1964) S. 381-428;

Kaufmann Erich,	Die Reichsregierung im Handbuch der Politik, 3. Band, Berlin und Leipzig 1921, S. 44 ff.
Klein Franz,	Grundgesetz und parlamentarische Staatssekretäre in DVBL 1965, S. 862-864;
Klein Friedrich,	Von der föderalistischen zur stärker unitarischen Gestaltung des Finanzwesens in der Bundesrepublik Deutschland, Festschrift für Fr. Giese, Frankfurt 1953;
Kleinrahm Kurt,	Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente?, Archiv für öffentliches Recht, Band 79 (1953/54) S. 137-157;
Köttgen Arnold,	Abgeordnete und Minister als Statusinhaber, Gedächtnisschrift für W. Jellinek, München 1955, S. 195-220; - Bundesregierung und oberste Bundesbehörden in DÖV 1954, S. 4-10; - Das anvertraute öffentliche Amt, Festschrift für R. Smend, Tübingen 1962 S. 119 ff - Der Einfluß des Bundes auf die Deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, n.F. Band 3 S. 67-147 (zit.: Einfluß des Bundes I); - Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, n.F. Band 11, S. 173-311 (zit.: Einfluß des Bundes II);
Krüger Herbert,	Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964
Küchenhof Günther,	Staatsrecht, Allgemeiner Teil, Hannover 1951;
Küchenhoff Günther und Erich	Allgemeine Staatslehre; 3. Auflage, Stuttgart 1957;
Lechner-Hülshoff,	Parlament und Regierung, 2. neubearbeitete Auflage, München und Berlin 1958;
Mangoldt Hermann von,	Das Verhältnis von Regierung und Parlament, Beiträge zum öffentlichen Recht, hrsg. von E. Wolff, Berlin und Tübingen 1950, S. 47-61;

Mangoldt von - Klein,	Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. neubearbeitete Auflage, Band I, Berlin und Frankfurt 1957, Band 2, Berlin und Frankfurt 1964 (zit.: Grundgesetz);
Marschall von Biederstein,	Die Verantwortung der Reichsminister, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz-Thema, I. Band, Tübingen 1930 S. 520-544;
Maunz-Dürig,	Grundgesetz, Kommentar, Band 1, Berlin und München, Loseblattsammlung Stand 1966;
Morrison Herbert,	Regierung und Parlament in England, München 1956;
Münch Fritz,	Die Bundesregierung, Frankfurt 1954;
Nawiasky Hans,	Allgemeine Staatslehre, III. Teil, Staatsrechtslehre, Einsiedeln 1956 -Bayerisches Verfassungsrecht, München-Berlin-Leipzig 1923, - Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1950 (zit.: Grundgedanken);
Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher	Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Auflage, Loseblattsammlung, München 1964;
Niederalt Alois,	Das Bundesministerium für Angelegenheiten des Bundesrates und der Länder, Bayerische Verwaltungsblätter 1964 S. 309-312;
Partsch Karl-Josef,	Parlament und Regierung im modernen Staat, Mitbericht, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 16 (1958) S. 74-109;
Pflog-Wiedow,	Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Bonn, Loseblattsammlung ab Januar 1958;
Poetzsch-Heffter,	Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz-Thoma, I. Band, Tübingen 1930, S. 511-520;

Rasch Erich,	Amt, Dienstposten, Planstelle, Zeitschrift für das Beamtenrecht 1959 S. 211-215;
Rosenthal Eduard;	Der staatliche Aufbau des Landes Thüringen, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 12 (1923/24) S. 75-112 - Die Reichsregierung. Eine rechtliche und politische Studie, Jena 1911;
Rothenbücher Karl,	Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrecht, München 1922;
Scheuner Ulrich,	Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik, DÖV 1957, S. 633-638; - Der Bereich der Regierung, Festschrift für Rudolf Smend, Göttingen 1952, S. 253-301;
Schlochauer Hans-Jürgen,	Öffentliches Recht, Karlsruhe 1957;
Schneider Hans,	Die Bedeutung der Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane für das Verfassungsleben, Festschrift für Rudolf Smend, Göttingen 1952, S. 303-319;
Schüle Adolf,	Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen 1964;
Schulze Hermann,	Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1881;
Seifert-Geeb,	Erläuterungen zum Grundgesetz, Das Deutsche Bundesrecht I A 10, Loseblattsammlung, Baden-Baden 1950 ff.;
Seydel von-Piloty,	Bayerisches Staatsrecht, I. Band: Die Staatsverfassung, Tübingen 1913;
Spreng-Birn-Feuchte,	Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart und Köln 1954
Walz Gustav Adolf,	Staatsrecht, Das gesamte deutsche Recht, hrsg. von Rudolf Stammler, Band II, Berlin 1935, S. 217-410;
Wertenbruch Wilhelm,	Die Begriffe: Beamter, Richter, Soldat auf bundesrechtlicher Grundlage, DÖV 1960, S. 672-680;

Wittmayer Leo, Regierung und Verwaltung: Grundsätze und Übersicht, Handbuch des deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz-Thoma, II. Band Tübingen 1932, S. 330-341;

Wolff Hans J., Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch 6. neubearbeitete Auflage, München und Berlin 1965;
- Verwaltungsrecht II. Ein Studienbuch, München und Berlin 1962;

Wormit Hans, Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, DÖV 1954 S. 602-605; 648-650; 677-679;

II.

Eschenburg Theodor, Welche Minister sind entbehrlich? Die Zeit, Nr. 41 vom 10. Oktober 1957;

Koellreuther Otto, Der Badische Staatsrat, Karlsruher Tagblatt Nr. 7 vom 8. Januar 1927;

Reiser Hans, Vor Superministern wird gewarnt, Die Süddeutsche Zeitung vom 6. Mai 1966;

Schön Friedrich, Der Staatsrat, Karlsruher Zeitung (Badischer Anzeiger) Nr. 282 vom 4. Dezember 1926;

Schröder Georg, Die neue Schaltstelle für die nationale Sicherheit, Die Welt Nr. 103 vom 4. Mai 1966;

Sommer Th., Erhards Glück im Unglück, Die Zeit Nr. 36 vom 2. September 1966.

III.

Die Bundesrepublik, Teilausgabe Bund, Stand 1962/63 (68. Jahrgang des Taschenbuches für Verwaltungsbeamte, vereinigt mit dem Handbuch für die Bundesrepublik Deutschland).

Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar).
Mitarbeiter u. a. Meder, Loseblattsammlung 1950 ff., Hamburg.

Mitteilungsblätter des Bayerischen Staatsministeriums für Sonderaufgaben,
Nr. 1-2 vom 8. 8. 1946 und Nr. 4 vom 23. 8. 1946.

Politisches Handwörterbuch, hrsg. von Herre-Jagow, Leipzig 1923 (Mitarbeiter u. a. Kleinwächter F. G. und Neuwiem E.)

Staatslexikon im Auftrage der Görres-Gesellschaft, hrsg. von Hermann Sacher,
5. neubearbeitete Auflage, 3. Band, Freiburg 1929.
Mitarbeiter u. a. Laforet W.

Staatslexikon, Recht-Wirtschaft-Gesellschaft, hrsg. von der Görres-Gesellschaft,
1. Band, 6. neubearbeitete Auflage, Freiburg 1957.
(Mitarbeiter u. a. Henrichs W.)

Staatsvereinfachung in Bayern, 1. Teil, Gutachten der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung, München 1955.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. a. O.	=	am angegebenen Ort
Anm.	=	Anmerkung
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts, Tübingen 1886 ff
ArchG	=	Archiv der Gegenwart
Art.	=	Artikel
BayVBl	=	Bayerische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, Neue Folge, München 1955 ff. (zitiert nach Jahrgang und Seite)
BBG	=	Bundesbeamtengesetz in der Fassung vom 22. Oktober 1965
BMinG	=	Bundesministergesetz vom 17. Juni 1953
BReg	=	Bundesregierung
bestr.	=	bestritten
BV	=	Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1952 ff.
bzw.	=	beziehungsweise
d. h.	=	das heißt
DöV	=	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Stuttgart und Köln 1948 ff.
DVBl	=	Deutsches Verwaltungsblatt, Köln und Berlin 1950/ 1ff. (zitiert nach Jahrgang und Seite)
Erl.	=	Erläuterung

GeschO, GO	=	Geschäftsordnung
GG	=	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GemGo I und II	=	Der Allgemeine und der Besondere Teil der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien
GemGoVermA	=	Gemeinsame Geschäftsordnung für den Vermittlungsausschuß vom 5. 5. 1951
GeschOBReg	=	Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951
HChE	=	Entwurf des Verfassungskonvents vom Herrenchiemsee
HDStR	=	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, von Anschütz-Thoma, Band I und Band II
h. M.	=	herrschende Meinung
i. d. F.	=	in der Fassung
JöR	=	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (zitiert nach Band und Seite)
JöR n. F.	=	Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Tübingen 1951 ff
RMinG	=	Reichsministergesetz vom 27. Mai 1930
RV	=	Verfassung des Deutschen Reiches (Reichsverfassung) vom 16. April 1871
RegBl	=	Regierungsblatt (zitiert nach Jahr und Seite)
RGBl	=	Reichsgesetzblatt (zitiert nach Jahr und Seite)
s.	=	siehe
StA	=	Bayerischer Staatsanzeiger
Steno Ber	=	Stenographische Berichte
Steno Ber BT	=	Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages
SZ	=	Süddeutsche Zeitung
vgl.	=	vergleiche

VVDStL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin 1924 ff
WV	=	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (Weimarer Verfassung)
ZBR	=	Zeitschrift für das Beamtenrecht (zitiert nach Jahrgang und Seite)

Der Minister ohne Geschäftsbereich ist eine Ausnahmeerscheinung in der ministeriellen Regierungsorganisation. Der Typ des Ministers in seiner allgemeinen Erscheinungsform, der seinen etymologischen Ursprung nach denjenigen repräsentiert, der einen bestimmten Willen auszuführen hat, ist dagegen keine Ausnahmeerscheinung, sondern das Symbol des ordnungsgemäßen Funktionierens eines Regierungsorganes und die Konkretisierung des abstrakten Begriffs des Staatsorgans "Regierung". In der geschichtlichen Entwicklung der Kulturstaaten hat es sich gezeigt, daß Alleinherrscher die Ausübung der ihnen vorbehaltenen Regierungsrechte besonders im Falle des Anwachsens der Regierungstätigkeit an einen oder mehrere Vertraute abgaben. Diese Tendenz der Umwandlung des monokratischen in ein mehr kollegial orientiertes System ist im Prinzip kein Nachteil für den regierten Staat, da innerhalb der Monokratie eigene Wertungen des Machtinhabers und persönlichkeitsbezogene Entschlüsse bis zum Grade der Unduldsamkeit dominierend sein können. (Küchenhoff, G., Staatsrecht, S. 76). Die Dezentralisierung der Macht entsprang an sich lediglich dem Gestaltungsbedürfnis der materiellen Regierungstätigkeit, deren Umfang im sachlich-gegenständlichen Bereich der Verwaltung sich in dem Maße vergrößern mußte, wie der Staat als solcher an Größe und Bedeutung gewann. Die Übertragung von Regierungstätigkeit vollzog sich nur in diesem sachlich-gegenständlichen Bereich, dessen Erledigung in der Form von eigentlicher Verwaltungstätigkeit sich als notwendig für die Funktionstüchtigkeit einer Staatsleitung manifestierte. Infolgedessen muß es als logische Entwicklung betrachtet werden, daß der Fachminister durch die Übernahme der Leitung eines bestimmten Sachbereichs zum typischen Repräsentanten desjenigen wurde, was sich unter dem Begriff eines Ministers verkörperte. Es blieb dann den verschiedenen Geschichtsepochen der Staaten vorbehalten, welche Stellung der Minister innerhalb des Regierungsorgans und nach außen gegenüber anderen Staatsorganen für sich zu gewinnen in der Lage war. In Deutschland war es zunächst der rechtsgelehrte Beamte, der den Ministertyp zu repräsentieren hatte. Die Wandlung seiner Position vom Staatsdiener höheren Ranges zu einer spezifisch staatsrechtlich eigenartigen Institution, die sich nicht mehr mit der eines Beamten im typischen Sinne identifizieren konnte und wollte, ging Hand in Hand mit der allmählichen Transformierung des persönlichen Staatsregiments absoluter Herrscher in ein mehr und mehr parlamentarisches Regierungssystem. Diese Wandlung beinhaltete die Stärkung der ministeriellen Stellung, nicht aber die Aufteilung der Aufgaben innerhalb der Regierung zugunsten eines neuen Systems. Sprach man von der Person des Ministers innerhalb des Regierungsorgans, so sah man in seiner Tätigkeit die Regierungsaufgaben in der notwendigen Erledigung von Verwaltungsaufgaben weitgehend erschöpft. Da diese zur Aufrechterhaltung einer staatlichen Ordnung auch als fundamental zu be-

zeichnen ist, erscheint die Aufteilung in verschiedene Sachbereiche als notwendige Folge des staatlichen Aufbaus und seines Funktionierens. Die Sachbereichsaufteilung im Prinzip ist daher von einer möglichen Umwälzung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft auch weitgehend als wandlungsunabhängig, sozusagen als neutral zu betrachten.

Es kann aber nicht unbeachtet und daher unberücksichtigt bleiben, daß Regierung nicht nur Verwaltungshandeln darstellt, sondern die Staatsleitung im Sinne einer politischen Führung in sich einschließt. Im Bereiche dieses gubernativen Handelns hat sich im deutschen Verfassungsleben keine parallele Entwicklung im Sinne einer entsprechenden Dezentralisierung vollzogen. Die Führung der Staatsleitung blieb in einer Person konzentriert, wobei hier die Personen ausgewechselt wurden und an die Stelle des Monarchen die Reichs- bzw. Bundeskanzler traten. Die Kanzlerprärogative im Bereiche gubernativen Handelns ist nicht aufgegeben worden; sie war lediglich in ihrer jeweiligen Schattierung gewissen Änderungen unterworfen. Andererseits erfuhr aber die Gestaltung des Staatsaufbaus durch die Übernahme des parlamentarischen Regierungssystems bedeutende Änderungen. Trotzdem blieb die Führung der Politik in einer Hand vereint. Eine mögliche politische Einflußmöglichkeit des Fachministers blieb auf sein Ressort oder sein diesbezügliches Mitspracherecht im Kabinett beschränkt, wo infolge der Kollegialität eine besonders individuelle politische Bestrebung leicht zu vermeiden war und ist. Das heutige Erscheinungsbild der Regierungsorganisation erweist sich daher im Prinzip als Erbe der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts. (Guilleaume in DÖV 1960, S. 330).

Hierin liegt es auch begründet, daß sich die Möglichkeit, innerhalb des Regierungsorgans auch einen Minister zu küren, der von der sachlichen Verwaltungsarbeit befreit ist und sich den Aufgaben gubernativen Handelns in der Form der eigentlichen Staatsleitung, in Deutschland sehr langsam und zögernd durchgesetzt hat. Es erscheint sogar fraglich, ob von einer Durchsetzung überhaupt gesprochen werden kann. Der Minister ohne Geschäftsbereich ist auch weiterhin eine Ausnahmeerscheinung. Will man aber die Politik als Faktor der Regierungsgestaltung und Regierungstätigkeit nicht außeracht lassen, kann auch die Institution des Ministers ohne Geschäftsbereich nicht unbeachtet bleiben. Sein Nimbus ist gering. Staatsrechtliche Abhandlungen befassen sich - soweit ersichtlich - kaum mit ihm. Die Möglichkeit dieser Einrichtung oder die Annahme ihrer Unzulässigkeit erschöpft sich in der Erwähnung, ohne sie überhaupt zu untersuchen oder näher zu beschreiben. Was der Bundeskanzler rechtlich vermag, ist dagegen eingehend behandelt worden. Der Minister ohne Geschäftsbereich bleibt unbeachtet. Dabei kann diese Einrichtung der Ansatzpunkt einer ministe-

riellen Umstruktuierung sein, die selbst Traditionalisten wünschenswert erscheint.

Die vorliegende Arbeit beabsichtigt nicht, die Institution des Ministers ohne Geschäftsbereich über Gebühr aus dem Kollegium der Minister hervorzuheben. Sie will die Frage beantworten, ob ihre geringe Bedeutung sich zwangsläufig ergeben muß, weil die entsprechenden Verfassungsvorschriften keine andere Möglichkeit zulassen. Zugleich soll die Stellung und die Funktion dieses Ministertyps näher untersucht werden. Hierbei kann die Untersuchung nur davon ausgehen, ob und welche Gewalt dem Minister ohne Geschäftsbereich auf Grund der bestehenden Verfassung, des Bonner Grundgesetzes, zuzuerkennen ist. Demnach erfährt sie ihre Orientierung nach dem vorhandenen Staatsrecht, das dank seiner Gewalt das Amt mit einem gewissen perpetuierenden und von einer bestimmten Person unabhängigen Inhalt versieht. Nicht davon betroffen ist, wie das Amt durch einen bestimmten Minister in Umfang und Intensität gestaltet wird. Das ist eine Angelegenheit der Autorität. Diese kann im Gegensatz zum Recht nicht verliehen, sondern sie muß erworben werden; sie kann weder als ein Recht noch als Rechte verschaffend begriffen werden (vgl. H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, S. 841).

Die Institution in ihrer Art zu erläutern ist Voraussetzung für ihre rechtliche Einstufung. Daher soll im 1. Teil dieser Arbeit durch eine definitionsmäßige Klärung aufgezeigt werden, was überhaupt hierunter zu verstehen ist. Der Geschäftsbereich erweist sich in diesem Zusammenhang als das entsprechende Kriterium. Dieser ist daher auch vom Sonderauftrag abzugrenzen, der als mit dem Geschäftsbereich nicht identisch anzusehen ist. Gilt es einen Begriff zu klären, erscheint es zweckmäßig, ihn durch Abgrenzung zu ähnlichen Begriffen und Institutionen zu deuten. Daher wird der Typ des Ministers ohne Geschäftsbereich zu ähnlichen Institutionen abgegrenzt.

Nach der begrifflichen Festlegung bedarf es der Untersuchung, ob die Institution des Ministers ohne Geschäftsbereich auf Grund der heutigen Verfassung rechtlich überhaupt denkbar erscheint. In einem 2. Teil wird daher die rechtliche Zulässigkeit des Ministertyps nach dem Bonner Grundgesetz und anderen außerverfassungsrechtlichen Bestimmungen geprüft. Da aber eine Verfassung durch die Politik ihr Leben erhält und sie praktisch im Politischen wurzelt, kann die Verfassungspraxis seit dem Bestehen des Grundgesetzes nicht außer Betracht bleiben, zumal die praktische Handhabung zugleich als Symptom der rechtlichen Zulässigkeit des Ministers im Falle seiner Verwendung in den jeweiligen Kabinetten gewertet werden kann. Wegen des föderalistischen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland kann auf Grund der Bestimmungen der Landesverfassungen, die nach

der unwandelbaren Regelung des Grundgesetzes nach den Grundprinzipien des Bundes aufgebaut sein müssen, die Institution des Ministers ohne Geschäftsbereich eine nähere Klärung erfahren.

Es muß sodann Aufgabe der dem Minister ohne Geschäftsbereich gewidmeten Untersuchung sein, dessen Rechtsstellung im einzelnen aufzuzeigen, die sich in Rechte und Pflichten gliedert. Daher umfaßt der 3. Teil der Arbeit den Rechtsstatus des Ministers, wobei sich Rechte und Pflichten auf Grund der Regierungsstruktur im allgemeinen und den bestehenden Gesetzesregeln im besonderen bestimmen lassen. Hiermit verbindet sich auch als Anschluß an den Umfang der Rechtstellung die Position des Ministers gegenüber seinem von einem Ministerium sich unterscheidenden Büro als dessen Arbeitsstab.

Der 4. Teil legt die Funktion, die dem Minister in ihrer jeweiligen Erscheinungsart auf Grund des Verfassungssystems zuerkannt werden muß, in detaillierter Form dar. Auf diese Weise kann der Zweck der Einrichtung erhellt werden.

An dem abschließenden 5. Teil der Arbeit soll in einer Art retrospektiver Sicht und zusammenfassenden Resümees erläutert werden, welche Folgerung aus der Institution zu ziehen ist und welche Möglichkeit sich bietet, dank dieses Ministertyps den traditionellen Ministerialkörper qualitativ unter Wahrung der durch das Grundgesetz vorgezeichneten Regierungsorganisation umzugestalten. Diese Möglichkeit soll als Reformvorschlag gedacht sein.

ERSTER TEIL

ABSCHNITT A:
DEFINITION DES BEGRIFFS "MINISTER OHNE GESCHÄFTSBEREICH" UND ABGRENZUNG ZU ÄHNLICHEN INSTITUTIONEN

I. DIE KLÄRUNG DES BEGRIFFS "OHNE GESCHÄFTSBEREICH"

1. Das Wesen eines Geschäftsbereichs

Jedem modernen Staat wohnt die Richtung inne, die Staatsgeschäfte planmäßig zu ordnen und zu verteilen. Für die staatliche Tätigkeit im Bereich der Exekutive bietet sich die Aufteilung in organische Hauptfunktionen an, was eine systematische Organisation bedingt [1]. Diese Systematisierung erfuhr seit den Tagen der Stein-Hardenberg'schen Reform im Jahre 1808 in Deutschland ihre Charakterisierung durch die Aufteilung der Regierungsaufgaben in Sachgebiete in Form der Einrichtung von Ministerien und der Ernennung von Ministern als deren Leiter [2]. Durch die Kürung des "Fach"-ministers, die letztlich lediglich einer Rationalisierungsabsicht entsprang [3], wurde diese Erscheinungsform des Regierungsmitarbeiters zum eigentlichen Repräsentanten des Regierungsorgans und der Geschäftsbereich zum Tätigkeitsbereich des Ministers. Demgegenüber zeichnet sich der Minister ohne Geschäftsbereich im Verhältnis zu dem Fachminister durch das Fehlen eines ihm übertragenen Sachbereichs aus, demzufolge die Charakterisierung seiner Institution zwangsläufig die Frage nach dem Wesen des Geschäftsbereichs bedingt.

Nach Poetzsch-Heffter [4] ist unter "Geschäftsbereich", der dem Ausdruck "Ressort" entspricht, ein abgegrenzter Kreis von Regierungs- und Verwaltungs-

---

1) Schulze, H., Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 295

2) Näheres zur Reform: Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 241/242; Huber E.R., Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 145 ff; Hintze, O., in Staat und Verfassung, S. 313 ff.

3) vgl. Guilleaume, Ressortprinzip, DÖV 1960, S. 328

4) Poetzsch-Heffter in HDStR Bd. I, S. 515, übernommen in Geller-Kleinrahm, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, zu Art. 55, Anm. 4a S. 336.

aufgaben aus bestimmten Sachbereichen zu verstehen, zu dessen Bearbeitung eine Anzahl von Beamten zur Verfügung steht. Diese Definition ist insoweit ungenau, als sie die Regierungsaufgaben automatisch mit den Verwaltungsaufgaben gleichsetzt und dementsprechend auch zur Erfüllung b e i d e r Aufgaben die Ministerialbeamten hinzugezogen sehen will. Es muß jedoch zwischen Regierungs- und Verwaltungsaufgaben eine Unterscheidung getroffen werden. Beide Aufgaben können zwar in der Regel vom Fachminister in eigener Person gleichzeitig wahrgenommen werden, sie gehören aber nicht wesensmäßig zum Begriff des Geschäftsbereichs zusammen. Die Regierungsaufgaben stehen nicht in notwendiger Konnexität mit dem Begriff des Ressorts, andernfalls der Fachminister die allein mögliche Erscheinungsform des Ministers repräsentieren müßte.

Das Bestehen eines bestimmten Geschäftsbereichs wird lediglich durch das Vorhandensein von damit notwendigerweise verbundenen Verwaltungsaufgaben gekennzeichnet. Zu deren Erledigung ist allerdings die Heranziehung von Beamten als Ministerialbeamte typisch. Zutreffender erscheint die Definition von v. Mangoldt-Klein [1], die unter einem Geschäftsbereich ein sachliches abgegrenztes Tätigkeitsgebiet sehen. Hier muß jedoch der Schwerpunkt der Aussage auf die "sachliche Abgrenzung" gelegt werden und dann ergeben sich hieraus die Folgerungen:

a) der Geschäftsbereich bzw. das Ressort ist ein Sachgebiet. Er beinhaltet einen bestimmten Kreis von Aufgaben, die sich aus dem festgelegten Sachgebiet "naturgemäß" ergeben. Hiermit verbindet sich die Notwendigkeit einer wie auch immer gearteten Verwaltung, die in ihrem Umfang der Bedeutung des bestimmten Gebietes entspricht.
b) das Sachgebiet muß in seinem Umfang festgelegt sein, damit es bearbeitet werden kann, so daß sich notwendigerweise eine Abgrenzung zu anders gearteten Sachgebieten ergeben muß. Diese Abgrenzung erfolgt in diesem Sinne nach der Materie als solcher, nicht etwa nach bestimmten räumlichen Gebieten. Daß sich dabei aus der Natur der Sachgebiete Überschneidungen ergeben können, ändert nichts an dem grundsätzlichen Erfordernis der Abgrenzung.

Der Geschäftsbereich, der von dem jeweiligen Minister wahrgenommen wird, kann sich nur auf dem Gebiete der vollziehenden Gewalt bewegen, da nur diese wegen der Fülle ihrer gesamten Aufgaben in verschiedenen Richtungen aufgeteilt wird. Somit schließt die Zuweisung eines bestimmten Geschäftsbereichs nicht die auf diesen Sachgebieten liegenden möglichen Regelungen ein, die der Legislative, d. h. dem Parlament oder der Rechtsprechung vorbehalten sind.

---

1) v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, zu Art. 65, Anm. 2a, S. 1262

Daher kann beispielsweise ein Finanzministerium nicht innerhalb seines Bereichs Finanzgesetze erlassen oder die Funktion der Finanzgerichtsbarkeit übernehmen.

Der Geschäftsbereich, der den Begriffen Geschäftszweig, Fach oder Ressort gleichzusetzen ist, ist daher

> ein inhaltlich umrissenes Sachgebiet im Bereich der vollziehenden Gewalt.

Unter diesem Gesichtspunkt ist die Aufteilung der verschiedenen Aufgaben der vollziehenden Gewalt zu verstehen, was die Zuständigkeit der verschiedenen Ministerien begründet. So ist beispielsweise das Bundesministerium der Finanzen u. a. für die allgemeine Finanzpolitik und die öffentliche Finanzwirtschaft der Bundesrepublik, sowie für die Verwaltung der dem Bund zufließenden Zölle, Monopole und Steuern zuständig. Die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten liegt auf dem Gebiete der landwirtschaftlichen Erzeugung, der Wasserwirtschaft, Agrarpolitik etc.

Bestimmte Sachgebiete, die in der Natur der vollziehenden Gewalt begründet liegen, haben ihren "festen Platz", es sind solche, die man im allgemeinen als klassische Ressorts zu bezeichnen pflegt, wie das Justiz-, Verteidigungs-, Innen-, Finanz- und Außenministerium. Es kann aber auch Sachgebiete geben, die lediglich den Anforderungen bestimmter Zeitepochen oder Notwendigkeiten entsprechen sollen. Gemeinsam ist aber allen Gebieten die inhaltlich umrissene Aufgabe mit der entsprechenden Zuständigkeitszuweisung.

Um dieser Aufgabenzuweisung Genüge zu leisten, muß sich der Fachminister seines Ministeriums als der entsprechenden Ministerialbehörde bedienen. Erledigung von Sachaufgaben bedingt Verwaltung; Verwaltung bedingt die Stellenzuweisung von Beamten als die durchführenden Träger der zugewiesenen Aufgabe. Dabei muß die Verwaltung um so größer sein, je umfangreicher das Sachgebiet ist. Sachgebiet und Sachverwaltung, Ressortminister und Ministerialbeamte ergänzen sich daher gegenseitig und sind auch aufeinander angewiesen. Wegen der Erledigung von den vielschichtigen Verwaltungsaufgaben durch die Ministerialbürokratie spricht man daher in diesem Zusammenhang auch mehr vom Ministerium als ganzem; während man die Person des Fachministers selbst entweder in seiner Eigenschaft als Regierungsmitglied oder aus Anlaß einer wichtigen Entscheidung als (politischen) Leiter seiner Ministerialbürokratie erwähnt und nur dann das Ministerium "personifiziert". Das Ministerium ließe sich entsprechend definieren

> als eine Einrichtung, kraft deren bestimmte Personen für Zwekke und Aufgaben des staatlichen Gemeinwesens auf einem inhaltlich umrissenen Sachgebiet im Bereich der vollziehenden

Gewalt in ständiger Weise in Dienst stehen [1].

2. Die Folgerungen für den Minister ohne Geschäftsbereich

Nach der Definition und der Präzision des Begriffs eines Geschäftsbereiches erhellt sich die Institution des Ministers "ohne Geschäftsbereich". Er ist ein Minister ohne inhaltlich umrissenes Sachgebiet im Bereiche der vollziehenden Gewalt. Er nimmt keine Verwaltungsaufgaben zur Durchführung eines bestimmten ihm zugewiesenen Sachgebietes wahr, so daß er entsprechend keiner Ministerialbürokratie im Umfang eines Fachministeriums bedarf. Daher spricht man in der Regel nicht von seinem "Ministerium", sondern meistens von der Person des Ministers ohne Geschäftsbereich. Dem Minister ist kein Sachgebiet zugewiesen, auf Grund dessen er als Fachminister seine besondere Charakterisierung erfährt, eben weil es dem Wesen dieser Einrichtung widerspricht, es in ein bestimmtes Ressort zu kleiden. Funktionell erscheint der Minister als Regierungsmitglied ohne Wahrnehmung der diesen im allgemeinen typischen Verwaltungsaufgaben; materiell kennzeichnet sich seine Institution durch den fehlenden Geschäftsbereich und im organisatorischen Sinne zeichnet er sich durch die fehlende Ministerialbürokratie aus und durch die damit verbundene "Personifizierung" seines Amtes.

Damit darf aber nicht gefolgert werden, daß der Minister ohne Geschäftsbereich überhaupt keinen Pflichtenkreis hat. Das bedeutet keinen Widerspruch in sich; denn Geschäftsbereich und Pflichtenkreis dürfen nicht gleichgesetzt werden; sie sind keine Synonyma. Der Pflichtenkreis des Ministers ergibt sich schon aus der Zugehörigkeit zum Kabinett, dem er mit seiner Ernennung als Mitglied angehört und in dem er als Organwalter der politischen Führung beteiligt ist. Die "Kollegialzuständigkeit" ist von der Wahrnehmung der Leitung eines Geschäftsbereiches unabhängig und entfaltet ihre Wirksamkeit, wenn, § 15 GeschO B Reg entsprechend, der Bundesregierung verschiedene Angelegenheiten zur Beratung und Beschlußfassung unterbreitet sind. In diesem Rahmen hat jeder Minister seiner Pflicht als Mitglied des Kollegialorgans nachzukommen.

Nach Eschenburg [2] hat jeder Minister neben dieser Aufgabe der politischen Führung und der Leitung der Verwaltung, die für den Minister ohne Geschäftsbereich entfällt, auch noch die Aufgabe der Sicherung der Macht, die dem Minister ohne Geschäftsbereich genauso zufallen müßte wie dem Fachminister. Hier-

---

1) in diesem Sinne die Definition von Schulze, H., Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 281 für die Staatsämter Bismarck'scher Prägung.

2) Eschenburg, Th., Staat und Gesellschaft, S. 675

mit eröffnet sich ihm ein Pflichtenkreis, wobei der angeführte Begriff, der besonders verschiedenartigen und weitläufigen Interpretationen zugänglich ist, in dem Sinne verstanden sein soll, daß jeder Minister nicht nur eine Durchsetzungsmöglichkeit der ihm gestellten Aufgaben auf Grund seines verfassungsrechtlichen Status hat, sondern auch im Sinne der dem Regierungsorgan beigegebenen Machtbefugnis auch die notwendige Durchsetzungsfähigkeit anstreben sollte. Mit diesem, auch den Minister ohne Geschäftsbereich angehenden Pflichtenkreis ist diesem aber noch kein inhaltlich umrissenes Sachgebiet im Bereich der vollziehenden Gewalt zugefallen. In reziproker Betrachtungsweise zum Fachminister erschöpft sich dessen Tätigkeit ja auch nicht in der selbständigen Leitung seines ihm anvertrauten Geschäftsbereiches.

Es bedarf daher der Hervorhebung, daß jedem Minister unter Einbeziehung des Ministers ohne Geschäftsbereich einen von dem Fachgebiet unabhängigen Pflichtenkreis übertragen ist [1]. Der Pflichtenkreis ist nicht ausschließlich dem Wesen eines Geschäftsbereichs inhärent.

II. DER SONDERAUFTRAG

Von einem Geschäftsbereich als dem inhaltlich umrissenen Sachgebiet im Bereich der vollziehenden Gewalt unterscheidet sich auch der Sonderauftrag, obgleich hier die Grenzen nicht immer klar und eindeutig abgesteckt und Überschneidungen auftreten können. Unter Sonderauftrag ist die Beauftragung eines Ministers durch den Bundeskanzler mit einer bestimmten

> Aufgabe außerhalb des Rahmens der üblichen, planmäßigen Verwaltungsarbeit im Bereich der vollziehenden Gewalt zu verstehen.

Das Problem des Sonderauftrags ist für den Minister ohne Geschäftsbereich umso bedeutungsvoller, da es naheliegt, einem von der üblichen Verwaltungsarbeit eines Fachministeriums entbundenen Minister einen bestimmten Sonderauftrag zu geben. Diese Übertragung ist auch nicht grundsätzlich auszuschließen, wenngleich dem Inhalt des Auftrags von vorneherein gewisse Grenzen gesetzt sind. Der Sonderauftrag darf kein Sachauftrag sein, der sich in Richtung auf ein bestimmtes Ressort hin bewegt und in seiner praktischen Auswirkung nur eine verschleierte Ressortzuweisung ist, die sich allenfalls im Verhältnis zu den übrigen Ressortgebieten in gradueller Hinsicht unterscheiden ließe. Mit einer derartigen

---

1) ebenso Köttgen, A., in DÖV 1954, S. 4

Beauftragung nähme der Minister eine bestimmte Aufgabe im Rahmen der vollziehenden Gewalt wahr, so daß er an sich mit dieser Aufgabe einen Fachminister, sei es auch nur von vorübergehender Dauer, verkörpern würde.

Die Zuweisung eines Sonderauftrages an den Minister ohne Geschäftsbereich dürfte sich durch folgendes charakterisieren:

1. Dem Minister ohne Geschäftsbereich kann kein Auftrag zugewiesen werden, der sich auf einem bestimmten Teilgebiet eines Ressorts bewegt und den zuständigen Fachminister lediglich entlasten soll. Damit hätte er einen, sei es im Umfange auch noch so bescheidenen Geschäftsbereich erhalten, der sich zu einem endgültigen Ressort festigen könnte. So sind schließlich im Laufe der Zeit mit der Zunahme der vielgeschichteten Verwaltungsaufgaben beispielsweise Abteilungen aus dem Innenministerium zu einem reinen Ressortministerium selbständiger Art entwickelt worden.

2. Der Auftrag kann seinem Wesen nach nur temporär gebunden, d. h. er kann nur vorübergehender Natur sein. Dem Sonderauftrag wohnt von vorneherein eine zeitliche Begrenzung inne. Ein Auftrag von unbegrenzter Dauer würde sich im Laufe der Entwicklung meist zu einem Sachgebiet festigen, auch wenn dieser Auftrag an die Person des Ministers ausschließlich gebunden ist. Der Auftrag darf der Tätigkeit des Ministers nicht das typische Gepräge geben, so daß man nicht von dem betreffenden Minister als dem Minister ohne Geschäftsbereich, sondern als dem Minister mit dem bestimmten Auftrag sprechen müßte. Damit soll festgestellt werden, daß der Minister nicht von dem übertragenen Auftrag während seiner ganzen Amtsperiode ausschließlich beansprucht werden darf, wobei sich dieser Umstand als Notwendigkeit schon vor der Beauftragung allgemein als erkennbar zu zeigen hat. Hier wäre das Wesen des Sonderauftrages überschritten.

3. Die Beauftragung darf nicht mit einer derartigen Zuweisung von Beamten als Hilfskräften verbunden sein, daß man nicht mehr von einem "Büro" des Ministers sprechen könnte, sondern von einer Ministerialbürokratie in Art und Umfang eines Ressorts. Eine Möglichkeit der Eigenständigkeit der dem Minister zugewiesenen Beamtenschaft auf Grund des umfangreichen Aufgabengebietes, den der Sonderauftrag erzeugen könnte, muß ausgeschlossen sein. Die Zuziehung eines Staatssekretärs widerstrebt dem Büro eines Ministers ohne Geschäftsbereich.

4. Seiner Natur nach müßte der Auftrag derart ausgestaltet sein, daß er sich von der üblichen Verwaltungstätigkeit auf den Gebieten der Fachministerien, die der Exekutive als vollziehender Gewalt nun einmal gestellt ist, unterscheidet. Diese Unterscheidung muß klar und eindeutig zu treffen

sein und nicht erst nach kritischer Begutachtung gekünstelt gezogen werden können.
Gesetzesvollziehungsaufgaben können daher nicht den Inhalt eines Sonderauftrages ausmachen. Diese erfordern schon eine bestimmte, kontinuierliche Art der Erledigung, was damit auch eine bestimmte innere Organisation der ausführenden Kräfte bedingen und einschließen würde. Im Gegensatz zu einem kleineren Mitarbeiterstab müßte eine zur kontinuierlichen Erledigung von Vollziehungsaufgaben berufene Organisation beamtenmäßig-behördlicher Charakter im Sinne eines Ministeriums zuerkannt werden [1]. Diese Tatsache widerspricht gerade dem Typ des Ministers ohne Geschäftsbereich.

Daher muß sich der Sonderauftrag in einer Richtung bewegen, die keine verschleierte Sachzuweisung darstellt, keine Übernahme eines Teilgebietes eines bestimmten Ressorts beinhaltet, vorübergehender Natur ist und nicht mit einer außergewöhnlichen Zuweisung von Beamten als Hilfskräften verbunden ist, demzufolge Gesetzesvollzugsaufgaben als Erledigung im Rahmen eines Sonderauftrages ausgeschlossen sind. Zu denken wäre an diplomatische Aufträge repräsentativer Art oder an Verhandlungsaufträge für jeweilige Einzelfälle, die nicht auf einem bestimmten Ressortgebiet liegen. Bei den Sonderaufträgen müßte eindeutig in Erscheinung treten, daß der Minister als Mitglied der Regierung auftritt. In dieser Eigenschaft sollte ihm der besondere Auftrag auch zugewiesen werden, so daß sich die Vermutung einer Geschäftsbereichszuweisung verbietet. Von Fall zu Fall übertragene "Regierungs"-geschäfte stellen nämlich noch keine bestimmte Ressortübertragung dar. Insoweit erscheint die eingeschränkt vorgetragene Ansicht von Kaufmann [2] unrichtig, daß man unter Geschäftszweig als Verdeutschung des Begriffs "Ressort" zur Not auch besondere, von Fall zu Fall übertragene "Regierungs"-geschäfte verstehen könne.

Ein besonderer Auftrag kann auch darin liegen, daß dem Minister ohne Geschäftsbereich den Vorsitz eines Gremiums, beispielsweise eines Kabinettausschusses, übernimmt, ohne daß mit diesem Vorsitz Sacherledigungen im Bereich der vollziehenden Gewalt verbunden werden.

---

1) so auch Böckenförde, Die Organisationsgewalt, S. 225
2) Kaufmann, E., in Handbuch der Politik, S. 51

III. DIE VERSCHIEDENEN BEZEICHNUNGEN FÜR DEN MINISTER OHNE GESCHÄFTSBEREICH

Die Bezeichnung "Minister ohne Geschäftsbereich" ist in dieser Terminologie nicht immer erfolgt. Allerdings sind Ausdrücke wie "Minister ohne Geschäftszweig" [1], "Minister ohne besonderen oder eigenen Geschäftsbereich" [2], "Minister ohne sachlichen Geschäftsbereich" [3] und "Minister ohne Geschäftskreis" [4] nicht von großem Unterschied. Durch den Zusatz der Wörter besonders oder sachlich, der an sich überflüssig ist, soll lediglich die Gegenüberstellung zum Fachminister klargestellt werden. Eine klare Formulierung kommt mit der Bezeichnung "Minister ohne Verwaltungsbereich" [5] zum Ausdruck, da hiermit eine Mißdeutung des Begriffs ohne "Geschäfts"-bereich in dem Sinne, daß damit auch ein Pflichtenkreis des Ministers auszuschließen sei, eher vermieden wird. In diese Richtung zielt auch der zuweilen aufzufindende Ausdruck "Minister ohne Ministerium" [6], womit vor allem das Fehlen der Verwaltungstätigkeit durch ein untergeordnetes Ministerium als Arbeitsapparat des leitenden Ministers herausgestellt werden soll. Mit dem Vorhandensein eines Fachministers verbindet sich nämlich zwangsläufig die Vorstellung, Vorsteher eines Ministeriums zu sein, das je nach dem Aufgabengebiet einen großen oder bescheideneren Umfang annehmen kann und die Gewichtigkeit des betreffenden Ministers nach außen zu demonstrieren in der Lage ist.

Vor allem in der Weimarer Zeit sowie in der Verfassungspraxis des Landes Preußen findet sich die Bezeichnung "Minister ohne Portefeuille" [7], eine Entlehnung aus dem Französischen, was nicht weiter verwundert: Das Kabinettsystem französischer Prägung war Vorbild für die Einführung des Kabinetts "ressort"mäßiger Ausrichtung; wie sie mit der Stein-Hardenberg'schen Reform in Preußen ihren Anfang nahm. Daneben erscheint aber auch der Titel "Sprechminister" [8], was wohl in dem Sinne zu verstehen ist, daß er als Minister ohne Geschäftsbereich

---

1) Neuwien, E., in Politisches Handwörterbuch, S. 124
2) vgl. § 52, Abs. 2 der Badischen Verfassung vom 21.3.1919
3) v. Mangoldt-Klein, zu Art. 62, Anm. III 6 b., S. 1216
4) Laforet, W., in Staatslexikon, begr. von Sacher, unter Stichwort "Minister, Ministerium", S. 1322
5) Bezeichnung v. Bundeskanzler Adenauer in einer Pressekonferenz, vgl. Archiv der Gegenwart 1953, 4211 G.
6) aufgeführt bei v. Mangoldt-Klein, a.a.O., S. 1216
7) statt vieler Anschütz, G., Die Verfassung des Deutschen Rechtes zu Art. 53, Anm. 2, S. 315
8) Neuwien, E., Politisches Handwörterbuch, S. 124

keine Verwaltungshandlungen als typisch ministerielle Tätigkeit auszuführen hat und sich sein Betätigungsfeld innerhalb des Regierungsorgans darauf konzentriert, als Sprachrohr des Kabinetts angesehen zu werden. Zu denken wäre beispielsweise an die Bekanntgabe von Kabinettsbeschlüssen und Regierungsentscheidungen, so daß er insoweit die Rolle des heutigen Sprechers der Bundesregierung wahrzunehmen hatte. Diese Bezeichnung ist in der derzeitigen Terminologie weitgehend verschwunden [1]. Mit dem Ausdruck "Stimminister" [2] sollte herausgestellt werden, daß der von der Leitung eines Ministeriums befreite Minister ohne Geschäftsbereich seine Entfaltungsmöglichkeit durch die Stimmabgabe bei den Beschlüssen innerhalb des Regierungskollegiums zum Tragen bringen konnte und diese Tatsache ihn derart charakterisierte, daß die Bezeichnung "Stimminister" aufgekommen war.

Die ausgefallene Bezeichnung "Minister a latere" ist auf die Titulierung für den königlich ungarischen Minister am Hoflager in Wien zurückzuführen; dieser verwaltete kein Ressort, sondern hatte lediglich in der Funktion eines Ministers ohne Geschäftsbereich die Verbindung zwischen dem Kabinett in Budapest und dem in Wien residierenden Monarchen herzustellen [3].

Inwieweit die im Jahre 1953 unter dem Bestehen des Bonner Grundgesetzes als offiziell dienende Bezeichnung für die "Bundesminister für besondere Aufgaben" in diesem Zusammenhang angeführt werden kann, wird noch darzulegen sein. Eine Bezeichnung wie "Koordinierungsminister" würde sich als Ausdruck der funktionellen Tätigkeit des Ministers darstellen. Eine Ministerernennung mit dieser Bezeichnung hat in der deutschen Verfassungspraxis keinen Eingang gefunden. Sie ist aber in Großbritannien erfolgt, wobei sich ergibt, daß diesem Minister kein Geschäftsbereich übertragen wurde, also den Typ des Ministers ohne Geschäftsbereich verkörpern sollte [4].

---

1) Eine Erwähnung derselben findet sich noch einmal in der Aussprache über die Erklärung der Bundesregierung aus Anlaß der Bildung des 2. Kabinetts Adenauer im Jahre 1953, vgl. Ollenhauer in der Aussprache am 28. Oktober 1953, Steno Ber. BT Bd. 18, 4. Sitzung, S. 23.

2) Walz, G. A., in "Das gesamte Deutsche Recht", S. 351

3) vgl. Kleinwaechter, F. G., in Politisches Handwörterbuch S. 133

4) Näheres bei Morrison, H., Regierung und Parlament in England, S. 59 ff.

IV. DIE ABGRENZUNG ZU ÄHNLICHEN INSTITUTIONEN

1. Ministerien von vorübergehender Dauer und Minister ohne Geschäftsbereich

Wenn ein neues Ministerium errichtet werden soll, kann das als ein Akt der Dekonzentration einem verwaltungsorganisatorischen Bedürfnis entsprechen; in diesem Sinne muß die Ausgliederung bestimmter Sachgebiete aus dem früheren "Mammutministerium" des Inneren und die Umwandlung in selbstständige Ministerien betrachtet werden. Die Errichtung eines neuen Ministeriums kann aber auch Ausdruck dafür sein, daß einer bestimmten Aufgabe im Rahmen des Regierungsprogrammes ein besonderes Gewicht beigelegt werden soll [1] oder sie der Rücksicht auf besondere Notaufgaben entspringt. Die neuen Ministerien müssen sich schon deshalb von den Bereichen der klassischen Gebiete des Auswärtigen, der Finanzen, des Inneren, der Justiz und der Verteidigung lösen, um nicht lediglich deren Abbild in anderer Erscheinungsform zu sein und sind entsprechend mehr oder weniger zeitbedingt. Daher spricht man von ihnen als von den Ministerien von vorübergehender Dauer. Die Bildung der 1. Nachkriegsregierung mußte aus dem Bedürfnis der Erledigung bestimmter Notaufgaben von derartigen Einrichtungen bestimmt sein, so daß die Ministerien für den Wiederaufbau, für Flüchtlingswesen und für den Marshallplan, aber auch die Ministerien für die gesamtdeutschen Fragen und für Angelegenheiten des Bundesrates entsprechende Neueinrichtungen darstellten. Ist aber ein Sachgebiet einmal verselbständigt, läßt sich eine spätere Zurückgliederung in das Ursprungsministerium nur selten wieder erreichen. Noch weitere Sachaufgliederungen durch Ressortverselbständigung, wie das beispielsweise beim Atomwesen oder dem Gesundheitswesen der Fall war, bedingen dann meist wieder die Kritik, daß diese "Sonderressorts" der politischen Notwendigkeit, dem Parteiprestige oder den Ansprüchen des Koalitionspartners zu dienen bestimmt sind, nicht aber einem Sachbedürfnis. Daher entwickeln sich meist aus den Ministerien von (ursprünglich) vorübergehender Dauer selbständige Institutionen von Dauer. Was sie von anderen Ressortbereichen unterscheidet, ist nur noch der Umfang ihres Tätigkeitsbereiches, der dann den Ansatzpunkt kritischer Begutachtung und den Ruf nach deren Beseitigung bedingt. So ist auch das Bundesratsministerium während der gesamten Zeit seines Überlebens als entbehrlich angesehen worden. Dabei ist dessen Aufgabenbereich bereits durch die Regierungserklärung des damaligen Bundeskanzlers im Jahre 1949 festgelegt worden, indem es den föderativen Charakter des Grundgesetzes sicherzustellen hat, die Rechte der Länder wahren und die Arbeit des Bundesrates mit der Tätigkeit des

---

1) Kaja, in AöR, Bd. 89, S. 401

Bundestages und der Bundesregierung in Einklang bringen soll. Zweifellos bedingt diese Aufgabe keine Ministerialbürokratie im Sinne eines typischen Fachministeriums, umso mehr als diese Aufgabe in erster Linie eine politische ist, nämlich den Ausgleich der Interessengegensätze zwischen Bund und Ländern zu wahren. [1] Somit sind hier die nächstliegenden Anhaltspunkte für den Ruf nach Beseitigung der "Ministerflut" gegeben, da eine bereits fest installierte breite Ministerialbürokratie ungleich schwerer zu beseitigen ist. Trotzdem hat sich dieses Ministerium ähnlich wie andere bereits in der ersten Bundesregierung installierten, der "Anrüchigkeit", ein Ministerium von vorübergehender Dauer zu sein, entledigt. Wenn daher ein Vergleich zur Institution des Ministers ohne Geschäftsbereich gezogen werden soll, fragt es sich, ob sich dieser lediglich an hypothetischen Beispielen zu messen hat, die ein typisches Ankurbelungs- oder Initiativministerium [2] verkörpern sollten, das von vorneherein seine Bestimmung in der Zeitbegrenzung findet.

Festgestellt werden kann die Tatsache, daß ein zeitbedingtes Ministerium in der Regel ein echtes Fachministerium verkörpert, das lediglich in seinem Umfang Unterschiede zu den übrigen Fachbereichen aufzuweisen hat. Wenn nämlich einem Minister eine Aufgabe in der Form übertragen wird, daß diese ihn typisiert und seine ausschließliche Beschäftigung ausmacht oder gar von der Person des Ministers vollkommen unabhängig ist, ist die Grenze zum Sonderauftrag, wie ihn der Minister ohne Geschäftsbereich durchführen kann, eindeutig gezogen. Damit ist auch das entscheidende Unterscheidungsmerkmal zum Minister ohne Geschäftsbereich getroffen: Minister, die ein Ministerium von vorübergehender Dauer führen, sind Fachminister und entbehren des Kennzeichens, das den Minister ohne Geschäftsbereich ausmacht, nämlich der Entlastung von Verwaltungsarbeit. Was die Institutionen einigt, ist die Ministereigenschaft mit der damit verbundenen Kabinettszugehörigkeit.

Es kann aber - wie das soeben angeführte Beispiel des Bundesratsministeriums zeigt - die fachliche Tätigkeit des Ministers nicht nur umfangmäßig im Vergleich zu den Mammutressorts bescheidener sein, sondern auch der politische Aspekt stärker zum Tragen kommen. So gehört es zwar zu den Pflichten des Bundesratsministers, die seinem Fachbereich zuzuordnen sind, die Bevollmächtigten der Länder beim Bund in wöchentlicher Besprechung über die Geschäfte der Bundesregierung zu berichten und ihre Beschlüsse zu erläutern und andererseits das Kabinett über die Ereignisse in den Ländern zu unterrichten [3]. Die Verhinderung von Interessenkollisionen zwi-

---

1) Niederalt in BayVBl 1964, S. 309

2) Dieser Bezeichnung bediente sich Eschenburg, Th., als Ausdrucksform eines Ministeriums von vorübergehender Dauer in: Die Zeit, Nr. 41 vom 10.12.1957

3) Niederalt in BayVBl 1964, S. 312

schen den Ländern und dem Bund wird sich meist auf das politische Feld verlagern, so daß insofern Parallelen mit den Aufgaben des Ministers ohne Geschäftsbereich auftauchen, dessen politischer Tätigkeitsbereich ihn weitgehend, wenn auch nicht ausschließlich, charakterisiert. Trotzdem kann man daraus noch nicht Identität der beiden Institutionen als "politische Minister" herleiten. Das politische Betätigungsfeld des Bundesratsministers beschränkt sich auf sein Fach, d.h. auf die Pflege der Beziehungen zwischen Länder und Bund und ist im Verhältnis zu den Fachkollegen insoweit nicht anders geartet, da auch jeder Fachminister politische Entscheidungen innerhalb seines Ressorts zu treffen hat. Diese "Politik" beschränkt sich aber auf das bestimmte Ressort, während der Minister ohne Geschäftsbereich keiner diesbezüglichen Sachbeschränkung unterliegt. Die Sachbezogenheit politischer Entscheidungen, sei es in Bezug auf das Bund-Länder-Verhältnis oder in anderen konkreten Bereichen, folgt für den Minister ohne Geschäftsbereich nicht. Seine Gebundenheit folgt nicht aus der Sachbezogenheit, sondern aus den bestehenden Richtlinien der Politik, die durch den Bundeskanzler festgelegt worden sind.

2. Minister ohne Geschäftsbereich und Staatsminister

1. Zur Begriffsfestlegung des Staatsministers muß auf die Verfassungsentwicklung in England Bezug genommen werden, wo die Einrichtung, wenn auch erst in jüngerer Zeit, praktiziert worden ist, während die Institution des Staatsministers in der deutschen Regierungsorganisation bis zur jüngsten Zeit keine Verwendung fand: Überlasteten Ressortministern werden Mitarbeiter zur Seite gestellt, die als Staatsminister den Ressortminister in der politischen Leitung des Ressorts unterstützen sollen. Dadurch sollen bestimmten Aufgaben, die ein politisches Schwergewicht im Ressort haben und der Lösung harren, eine besondere politische Repräsentation verschafft werden [1]. Es obliegt den Staatsministern, nur im Rahmen der Aufgaben der ihnen zugewiesenen Ressortministerien im allgemeinen und der ihnen innerhalb dieses Rahmens übertragenen Vollmachten im besonderen zu handeln. Andererseits sollen sie in politischen Angelegenheiten der Minister überall, d.h. ohne Bindung an bestimmte Institutionen oder besondere Gelegenheiten vertreten können. Aus einer diesbezüglichen Position der Staatsminister läßt sich ein neues Vertretungsrecht für den Fachminister erkennen, der im fachlichen Bereich auch im Kabinett von seinem beamteten Staatssekretär, in politischen Fragen durch einen im voraus bestimmten, sich im Ministerrange befindlichen Kollegen vertreten sein kann. Der Staatssekretär muß

1) Klein in DVBl 1965, S. 862 ff.

ihm ständig zugewiesen sein, was die Möglichkeit einer Kontinuität der ministeriellen Arbeit einschließt und den ständigen Wechsel auf irgendeinen Staatsminister je nach Gründen der Opportunität ausschließt. Die Kennzeichnung der Staatsminister läßt sich durch 2 Merkmale besonders hervorheben, nämlich daß sie

a) den Ressortministern grundsätzlich untergeordnet sind und

b) im Kabinett Vertreter, aber nicht gleichberechtigte Mitglieder sein können.

Die Einrichtung liegt besonders im Hinblick auf Koalitionsregierung auf der Hand, da durch die Besetzung von Staatsministerstellen in Ressortbereichen der der anderen Partei angehörenden Minister Koalitionsarithmetik betrieben werden kann. Ob damit die Staatsminister sich in der deutschen Verfassungspraxis zu Contreministern entwickeln würden, bleibt dahingestellt. Ebenso kann nur andeutungsweise darauf hingewiesen werden, daß die Errichtung von Staatsministerstellen in der soeben beschriebenen Form verfassungsrechtlich unzulässig erscheint. Die Regierungsstruktur, wie sie in den Art. 62 ff GG vorgeschrieben ist, läßt keine Differenzierungen in gradueller Hinsicht zwischen den Ministern zu, so daß jeder Minister dem anderen gegenüber gleichberechtigt sein müßte. Außerdem ergibt sich im Gegensatz zu der englischen Verfassungspraxis die notwendige Konnexität zwischen Ministereigenschaft und Kabinettszugehörigkeit, so daß nicht nur die Größe des Kabinetts sich einer ungünstigen Entwicklung zuneigen würde, sondern auch das Prinzip des "Vertreters" nicht aufrechterhalten werden könnte. In der zuvor umschriebenen Form der Abhängigkeit des Staatsministers von dem Ressortminister könnte dieser auch nicht die dem Minister typische Form der Regierungsverantwortung tragen. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts [1] dürfen aber Regierungsaufgaben von politischer Tragweite nicht generell der Regierungsverantwortung entzogen und auf Stellen übertragen werden, die von der Regierung unmittelbar unabhängig sind. Der sich zu einem Contreminister entwickelnde Staatsminister würde aber von der unmittelbaren Regierungsverantwortung befreit sein und dem Ressortminister Schaden zufügen können.

2. Zwischen dem Minister ohne Geschäftsbereich und dem Staatsminister in der aufgezeigten Erscheinungsform tauchen zweifellos starke Ähnlichkeiten auf, da sich beide dadurch kennzeichnen, daß die Besorgung "politischer Angelegenheiten" ihnen zu eigen ist. Trotzdem kann man den Minister ohne Geschäftsbereich nicht einfach als Staatsminister auffassen und eine Identität zwischen beiden be-

1) BVerfGE Bd. 9, S. 282

gründen wollen [1]. Der Minister ohne Geschäftsbereich ist seinen Fachkollegen gegenüber gleichberechtigt; der Staatsminister ist dem Fachminister untergeordnet. Ersterer hat Anspruch auf einen eigenen Bürostab, um seine ihm übertragenen eventuellen Sonderaufgaben durchführen zu können; der Staatsminister kann sich allenfalls der Unterstützung der dem Ressortminister unterstellten Ministerialkräfte bedienen und hat keine Sonderaufträge mit der einem Minister zufallenden Selbständigkeit durchzuführen, sondern ein von vorneherein umrissenes, in Einklang mit der Führung des Ressortministers zu bringendes Betätigungsfeld.

Während der Minister ohne Geschäftsbereich im Kabinett sein Stimmrecht mit demselben Gewicht wie das eines Fachministers zur Geltung bringen kann, ist die Position des Staatsministers darauf beschränkt, allenfalls als Vertreter ein ihm übertragenes Stimmrecht seines Ressortministers ausüben zu können. Damit ist ihm die Möglichkeit verwehrt, bei den im Kabinett üblichen Beratungen als Regierungsmitglied mit dem dieser Eigenschaft zukommenden Gewicht Einfluß zu nehmen oder die bloße Selbständigkeit in die Waagschale politischer Entscheidungen werfen zu können. Als Staatsminister in der ursprünglichen Form ist der diese Position Ausübende ein Unterminister, aber kein Minister im Sinne von Art. 62 GG und darf auch nicht die Funktion eines Nebenministers ausüben. Schließlich ist der Grad der Verantwortlichkeit zwischen Minister ohne Geschäftsbereich und Staatsminister ein ungleich verschiedener, wenn der Staatsminister nicht gleichberechtigtes Mitglied der Regierung und Kabinettsangehöriger sein darf. Insoweit kann ihn keine Verantwortung für das treffen, was im Regierungskollegium beschlossen wurde.

3. Minister ohne Geschäftsbereich und parlamentarischer Staatssekretär

a) Ähnlich wie die Institution des Staatsministers hat auch die Einrichtung des politischen Staatssekretärs wiederholt Gegenstand eingehender Erörterung abgegeben, ohne daß damit die bisherige Verfassungspraxis als Beweis der Zweckmäßigkeit oder ihres Gegenteils herangezogen werden könnte. Die Charakterisierung des politischen Staatssekretärs, auf Grund dessen erst ein Vergleich zum

---

1) Klein in DVBl. 1965, S. 864 vertritt die Ansicht, daß Bundesminister für besondere Aufgaben auch den Titel Staatsminister führen könnten. Da er sie aber staatsrechtlich als Bundesminister mit Sitz und Stimme im Kabinett einstuft, sieht er darin nur eine Titelbezeichnung. Mit dem Begriff des Staatsministers verbindet sich aber nicht lediglich ein Titel, sondern eine Einrichtung, d.h. ein echtes Amt.

Minister ohne Geschäftsbereich gezogen werden kann, müßte unter Heranziehung der nur grundsätzlichsten Merkmale wie folgt erfolgen:
Der Begriff des parlamentarischen Staatssekretärs muß zuvörderst von dem des beamteten Staatssekretärs [1] unterschieden werden. Letzterer ist ranghöchster Beamter seines Ministeriums. Während die politische Leitung des Ministeriums weitgehend in den Händen des Ministers liegt, hat der beamtete Staatssekretär die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsanordnungen zu vertreten und auf dem Verwaltungsgebiet des Ressorts diese Tätigkeit zu überwachen und als zuständiger Beamter zu zeichnen. Er ist der rechtliche Repräsentant des Ministeriums und der Minister der politische Repräsentant [2]. Auch der parlamentarische Staatssekretär, der als Parlamentarier einem bestimmten Ministerium eingegliedert wird, ist ein Gehilfe des Ministers. Seine Funktion erfaßt aber nicht den Bereich, den der beamtete Staatssekretär im Ministerium ausübt und diesem ein Weisungsrecht gegenüber den ihm untergeordneten Beamten als Leiter der Referate und Abteilungen zubilligt. Der Zweck der Einrichtung des parlamentarischen Staatssekretärs verlagert sich von der Verwaltungstätigkeit zu einer Art von Vermittlerfunktion zwischen Parlament und Regierung. Als Parlamentarier kennt er die Arbeitsweise des Parlaments und ist sich damit auch der Ziele bewußt, die die legislative Gewalt anzustreben und zu bewirken hat. Durch die Einordnung in ein Ministerium eröffnet sich ihm die Möglichkeit, das Funktionieren der Ministerialbürokratie in Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben kennenzulernen. Es drängt sich daher auf, ihm eine Rolle als Koordinator zuzuweisen, indem er als Abgesandter des Ministeriums dessen Gesetzesentwurf [3] den Ausschüssen des Parlaments nahebringt und andererseits den Beamten des Ministeriums klarmacht, worauf es dem Politiker in dem Gesetz ankommen kann und was sich dieser vorstellt, damit er es mit seiner Stimme zu billigen bereit ist. In diesem Sinne äußert sich Partsch, daß der parlamentarische

---

1) Dieser wird in England zumeist als "permanenter" Staatssekretär bezeichnet, was daher herrührt, daß ein derartiger Staatssekretär den Wechsel der Regierungen überdauert und dadurch eine gewisse Kontinuität der Verwaltungstätigkeit, die sein Ministerium ausübt, gewährleisten soll, vgl. Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 757

2) Ähnlich äußern sich Gerber in DÖV 1953, S. 72 und Fischbach in BBG, Komm., S. 307, Anm. 3

3) Der Gesetzesentwurf eines Ministeriums muß durch das Kabinett als Regierungsvorlage gebilligt sein und in dieser Eigenschaft kann er dem Parlament vorgelegt werden. Die Arbeit der Aussortierung in Wahrnehmung des Initiativrechts der BReg vollzieht sich aber meist in den Ministerien und für das nötige Verständnis zum Gesetzesentwurf kommt es daher auf das Kennenlernen der Arbeit im Ministerium an.

Staatssekretär die "Kluft des Argwohns zwischen Parlament und Bürokratie überbrücken soll" [1]. Ob damit zugleich der Erfolg einer Vermittlerrolle zwischen Parlament und Regierung gegeben oder gar ausschließlich garantiert ist, wird sich in Gegenüberstellung mit dem Minister ohne Geschäftsbereich beantworten lassen.

b) Die Unterscheidung zum Minister ohne Geschäftsbereich

Ausgehend von der Praxis nach dem GG, auf Grund dessen ein parlamentarischer Staatssekretär ähnlich wie ein Staatsminister bis zur jüngsten Zeit nicht ernannt worden ist, sind bei den Unterscheidungsmerkmalen lediglich Erörterungen hypothetischer Art anzuführen. Grundsätzlich ist aber unverkennbar, daß man einem Staatssekretär - abgesehen von der abweichenden Regelung in Bayern [2] - kein selbständiges Stimmrecht im Kabinett zubilligen will. Damit ist ein entscheidender Unterschied getroffen: Ob der Minister ohne Geschäftsbereich von Bedeutung ist oder nicht ist eine Frage der Verfassungspolitik; ihm steht aber als Minister Stimmrecht im Kabinett und damit Einfluß auf die Regierungsbeschlüsse zu. Sowohl der politische Staatssekretär wie auch der Minister ohne Geschäftsbereich mögen im funktionellen Bereich Übereinstimmungen aufweisen, indem sie unter Hervorhebung des politischen Gedankens nach Koordinierungs- und Ausgleichsmöglichkeiten zwischen dem exekutiven Bereich und der Legislative suchen. Der politische Staatssekretär ist in dieser Hinsicht aber in seiner Betätigung eingeschränkt, da er nur einem bestimmter Minister mit dessen besonderen Anliegen zur Verfügung steht, während der Minister ohne Geschäftsbereich weder an einen Minister gebunden ist noch im einseitigen Interesse dieser Minister zu handeln hat. Der politische Staatssekretär kann auch nicht den bestimmten Minister in dessen gesamter Ressortleitung, sondern nur in abgegrenzten Einzelfragen zum Parlament hin vertreten, was ihn insoweit auch im Verhältnis zum Staatsminister unterscheidet. Der Minister ohne Geschäftsbereich hat keinen im Einklang und auf Weisung der Ressortminister bestimmten Koordinierungsbestrebungen mit der Legislative nachzugehen. Während der politische Staatssekretär Hilfsperson eines Ministers ist, aber kein Minister, ist dem Minister ohne Geschäftsbereich neben seiner Ministereigenschaft die Möglichkeit eröffnet, sich weiterer Hilfspersonen zu bedienen. Der Minister ohne Geschäftsbereich ist Berater der Regierung durch die Teilnahme an den Kabinettssitzungen mit beratender Stimme; der politische Staatssekretär ist allenfalls Berater des Ministeriums in den Sitzungen des Fachministers mit seinen Ministerialbeamten.

---

1) Partsch in VVDStL Hft. 16, S. 106

2) vgl. Art. 43, Abs. 2, 50 Abs. 2, S. 2 BV; der hier vorgesehene Staatssekretär stammt aber seinerseits nicht aus den Abgeordnetenreihen.

Dem parlamentarischen Staatssekretär kann auch nicht ein Kabinettsstimmrecht unter Anwendung des durch § 14 der Geschäftsordnung der Bundesregierung zum Ausdruck gebrachten Prinzips eingeräumt werden. Nach § 14 der Geschäftsordnung wird ein verhinderter Bundesminister "in der Regierung" nur durch einen anderen Bundesminister vertreten. Die Vertretungsbefugnis des beamteten Staatssekretärs bezieht sich nur auf die Angelegenheiten, die der Minister als Leiter einer obersten Bundesbehörde wahrzunehmen hat und dann auch nur als Vertreter seines Ministers, d.h. er ist an Weisungen gebunden und kann keine eigenen "Ministerentscheidungen" treffen [1].

Wenn aber der politische Staatssekretär seine Funktionen im politischen Bereich vollzieht, indem er als Koordinator zwischen Exekutive und Legislative wirkt, könnte man zur Ansicht gelangen, daß er doch auch einen Bundesminister "in der Regierung" vertreten könne, wo es im Gegensatz zu den Facherörterungen um die politische Tragweite der Entschlüsse geht. Eine derartige Argumentation hieße den klaren Wortlaut von § 14 GO BReg verfälschen, nach dem dieses Vertretungsrecht nur einem Bundesminister zukommen kann. Hiermit kommt der Unterschied zum Minister ohne Geschäftsbereich deutlich zum Ausdruck, der seinerseits einen Fachkollegen durchaus bei Entscheidungen "in der Regierung" vertreten könnte, da er seinem Fachkollegen gegenüber ein gleichberechtigter Bundesminister ist. Entsprechend müssen sich diese beiden Institutionen in der Verantwortlichkeit unterscheiden, da ein parlamentarischer Staatssekretär nicht die Verantwortung zu tragen hat, die einem Minister ohne Geschäftsbereich als Minister zukommt.

---

1) in diesem Sinne Gerber in DÖV 1953, S. 72

ZWEITER TEIL

ABSCHNITT B:
DIE RECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT DES MINISTERS OHNE GESCHÄFTSBEREICH NACH DEM BONNER GRUNDGESETZ UND AUF GRUND ANDERER BESTIMMUNGEN ALS DENEN DER VERFASSUNG

I. VORENTWÜRFE, VORBERATUNGEN UND EMPFEHLUNGEN ZUM GRUNDGESETZ

In den Vorentwürfen zum Grundgesetz, in den Vorberatungen durch den Parlamentarischen Rat, sowie in den Empfehlungen zum Grundgesetz wurde zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich überhaupt nicht oder wenig Stellung genommen. Man muß sich vergegenwärtigen, daß die Einrichtung einer bestimmten Ministerart als organisationsrechtliches Problem innerhalb des Regierungsorgans betrachtet werden muß und daher nur dann eine eingehendere Stellungnahme in den Vorentwürfen, Vorberatungen und Empfehlungen zu erwarten war, soweit die Aufnahme diesbezüglicher Organisationsnormen als Verfassungsvorschrift befürwortet wurde. Andernfalls dürften bestimmte Ministereinrichtungen lediglich in den verschiedenen Organisationsausschüssen einer Erörterung unterliegen, die insoweit als Interpretationsmaßstab Verwendung finden könnte.

1. Der Herrenchiemsee-Entwurf in Bezug auf den Minister ohne Geschäftsbereich

Im Herrenchiemsee-Entwurf hat der Verfassungsausschuß im Entwurf selbst keine Stellungnahme zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit dieses Ministertyps abgegeben. Wohl aber ist durch die Einführung des Art. 116 des Entwurfes in der Fassung b die Frage einer engeren Bindung der Exekutive ernstlich erwogen worden, indem der Vorschlag unterbreitet wurde, ein Verzeichnis sämtlicher Bundesbehörden einschließlich der Ministerien in das Grundgesetz aufzunehmen; nach dem Wortlaut von Art. 116 sollten nämlich als Bundesbehörden ohne eigenen Verwaltungsunterbau die in der Anlage zum geplanten Grundgesetz aufgeführten Ministerien und sonstigen Stellen eingerichtet werden. Damit wurde das Problem der Regierungsorganisation aufgegriffen: Die Zahl der Minister und die Verteilung der Geschäftsbereiche kann einerseits von Anfang an definitiv bestimmt werden.

In einem derartigen Fall ist eine direkte Stellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich zu erwarten. Ist in der Aufzeichnung auf Grund der zahlenmäßigen Begrenzung der Minister und der definitiven Festlegung der Geschäftsverteilung der Typ des Ministers ohne Geschäftsbereich weder erwähnt noch Raum für seine Ernennung ersichtlich, müßte folgemäßig auf seine Unzulässigkeit geschlossen werden. Die Vorzüge der abstrakten Organisationsnormen, bei denen eine von Anfang an bestimmte Festlegung begründet ist, liegen in der Möglichkeit einer gewissen Stabilität und staatlichen Kontinuität, indem die Besetzung von Ministerstellen aus dem Spannungsverhältnis zwischen Staatsbedürfnissen und Parteibelangen hinsichtlich ihrer Zahl herausgehalten wird [1]. Andererseits kann die Zahl der Minister und die Aufteilung und Einrichtung der Ministerien der Regierungspraxis überlassen bleiben, um der erforderlichen Anpassungsfähigkeit an die Gebote der Zeit und der situationsgebundenen Lage gerecht zu werden. In einem derartigen Fall kann der organisatorische Regierungsaufbau vorher nur in den Grundzügen festgelegt sein, was praktisch dahin führt, daß die Organisation der Regierung lediglich in ihrer allgemeinen Erscheinungsform, d.h. bestehend aus dem Kanzler und den Ministern ohne nähere Zuständigkeitsverteilung, Erwähnung findet.

Mit der Aufnahme der Anlage zum Herrenchiemsee-Entwurf war eine Entscheidung zugunsten der von vorneherein festgelegten Ministerstellen anvisiert. Daher mußte auch ein Ausspruch über die Möglichkeit der Ernennung des Ministers ohne Geschäftsbereich zwangsläufig erfolgen oder entgegenstehenderweise ihre Unzulässigkeit gefolgert werden. Tatsächlich wird dann auch in der Anlage 1 ausgeführt: "Die Dienststellen zweier Bundesminister ohne Geschäftsbereich können im Falle des Bedarfs grundsätzlich geschaffen werden". Mit dieser Festlegung wurde offenbar, daß man mit der in der Weimarer Zeit erfolgten Praxis der Möglichkeit der Ernennung zum Minister ohne Geschäftsbereich nicht brechen wollte und die Zulässigkeit grundsätzlich bejahte. Hier scheint jedoch schon die rechtliche Einordnung zu Schwierigkeiten Anlaß zu geben. Die Erwähnung des Ministertyps erfolgte nämlich an einer Stelle, an der man sie an sich nicht zu erwarten braucht, nämlich unter dem Verzeichnis der "Bundesbehörden". Das unterscheidende Charakteristikum des Ministers zum Fachminister zeichnet sich gerade durch das Fehlen einer Behörde im üblichen Sinne aus. Daher wurde auch der Ausdruck "Dienststelle" geschaffen.

Andererseits kann die erfolgte Festlegung noch auf Grund von 2 Gesichtspunkten als aufschlußreich angesehen werden:

---

1) vgl. Kaja in AöR, Bd. 89, S. 386

1. Man sah sich zu einer zahlenmäßigen Begrenzung der Dienststellen veranlaßt, indem ausdrücklich auf lediglich 2 Einrichtungen dieser Art abgestellt wurde. Diese Begrenzung an sich ist aber nicht verwunderlich, ja sogar zu erwarten gewesen, wenn der Verfassungsgeber die Regierungsorganisation ab initio bestimmt wissen wollte. Nur folgt aus der zahlenmäßigen Festlegung, daß die Einrichtung kein Übermaß an Bedeutung innerhalb der Regierung und im Verhältnis zu den Fachministern erreichen sollte. Damit war ausgeschlossen, daß die Minister ohne Geschäftsbereich wie früher auf Grund der thüringischen Landesverfassung [1] ihre Fachkollegen überstimmen konnten und damit neben dem Kanzler das Zepter der Politik schwingen würden.

2. Es wurde auf den "Bedarfsfall" abgestellt, d.h. wann die Ernennung in der Praxis erfolgen konnte oder sollte, war durch einen dehnbaren Begriff bestimmt. Der Bedarfsfall dürfte sich wohl immer konstruieren lassen, wenn nur die Einrichtung als solche gewünscht ist. Der Bedarfsfall wäre genauso aus Gründen einer fruchtbaren Regierungsarbeit wie aus Gründen der Parteiarithmetik in der Besetzung eines Koalitionskabinetts möglich. Anhaltspunkte, wann ein Bedarfsfall vorliegen könnte, sind jedenfalls durch den Entwurf nicht gemacht worden, so daß wohl hier an ein Ventil für eine zu starre Festlegung der Regierungsorganisation ab initio gedacht war und damit möglichen, nicht voraussehbaren zukünftigen Entwicklungen Rechnung getragen werden sollte.

2. Der Parlamentarische Rat

Im parlamentarischen Rat führte die Diskussion um die Zusammensetzung der Regierung zu der endgültigen Fixierung der Art. 62 ff GG. Über die rechtliche Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich wurde im Hauptausschuß keine Stellungnahme abgegeben, weil die Einrichtung wohl als Organisationsproblem ange-

---

1) vgl. § 71 der thüringischen Landesverfassung v. 12.5.1920, auf Grund dessen für 15 Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung aus jedem ehemaligen thüringischen Freistaat, der nicht durch einen seiner Angehörigen in der Landesregierung vertreten war, ein mit den Verhältnissen dieses ehemaligen Staates besonders Vertrauten als Staatsrat (Minister ohne Geschäftsbereich) vom Landtag gewählt werden mußte. Es fehlte an einer Vorschrift, daß die Zahl der Minister ohne Geschäftsbereich die der Ressortminister nicht überschreiten durfte, so daß es Regierungen gab, in denen die Ressortminister in der Minderzahl waren. Näheres bei Rosenthal E. in JöR Bd. 10 S. 371 und Koellreuther in HDStR Bd. I, S. 669

sehen wurde, das nicht durch die Aufnahme einer entsprechenden Verfassungsbestimmung als starre Regel gelöst werden sollte. Im Organisationsausschuß dagegen wurde ausdrücklich erklärt, daß es für die Motive zum Grundgesetz festliegen müsse, daß die Möglichkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich gegeben sei und nicht ausgeschlossen sein sollte. Im Artikel über die Zusammensetzung der Regierung sei zwar keine Aussage darüber enthalten. Es könne aber auch nicht die Bestimmung, daß jeder der Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig leite, als Folgerung dafür herangezogen werden, daß die Berufung zum Minister ohne Geschäftsbereich nicht möglich sei [1]. Diese unwidersprochene Stellungnahme wurde durch den Vorsitzenden des Organisationsausschusses noch dahingehend ergänzt [2], daß die Ansicht selbstverständlich sei. Wenn nicht ausdrücklich in der Verfassung stehe, daß der Minister ohne Geschäftsbereich ausgeschlossen sei, sei er zugelassen. Das entspräche einem selbstverständlichen Brauch. Demnach wurde im Organisationsausschuß von der Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich ausgegangen, die sich zumindestens auf Gewohnheitsrecht stützen sollte.

3. Die Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz über den Aufbau der Bundesorgane

Die nach der Verabschiedung und Verkündung des Grundgesetzes durch den Parlamentarischen Rat gebildete Konferenz der Ministerpräsidenten der Bundesrepublik befaßte sich in verschiedenen Ausschüssen mit den vorbereitenden Maßnahmen zur Errichtung der Bundesorgane. In den Empfehlungen des Organisationsausschusses ist erwähnt, daß er nicht erörtert habe, ob Minister ohne Geschäftsbereich geschaffen werden sollten, da es sich um eine politische Frage handeln würde [3]. Diese kurios anmutende Äußerung muß wohl dahingehend verstanden werden, daß diese Ministerernennung der politischen Praxis überlassen und damit dem Inhaber der Organisationsgewalt ein organisatorischer Spielraum gelassen sein sollte. Obwohl der Organisationsausschuß in dieser seiner Eigenschaft wegen der politischen Konnexität die Erörterung über die Einrichtung des Ministers ohne Geschäftsbereich ausgeklammert wissen wollte, hat er gleichwohl zu politischen

---

1) so Dr. Dehler in der 8. Sitzung des Organisationsausschusses, Bericht S. 68; anläßlich der Erörterung über die Grundgesetzartikel, die die Regierung betrafen, waren diese noch in der Fassung als Artikel 84 bzw. Art. 93 bezeichnet.

2) vgl. 8. Sitzung des Organisationsausschusses, Bericht S. 68

3) abgedruckt in Bonner Kommentar zu Art. 62 GG Erl. II, S. 2

Problemen Stellung genommen, indem er bezüglich der Größenordnung des Kabinetts Empfehlungen ausspricht. Demnach soll die Last der Verantwortung für die Geschicke des Bundes auf eine ausreichende Anzahl von Regierungsmitgliedern verteilt sein, aber andererseits soll die Bildung eines einheitlichen politischen Willens nicht allzu sehr erschwert werden. Hierin ist die Forderung impliziert, im Interesse einer politischen Willensbildung die Größe des Kabinetts nicht ausarten zu lassen. Da es sich zudem bei der Fachministerernennung auf Grund der Existenz des parlamentarischen Systems auch um eine politische Frage handeln dürfte, kann dahingestellt bleiben, was im einzelnen der Organisationsausschuß darunter verstanden hat, die Einrichtung des Ministers ohne Geschäftsbereich wegen der politischen Frage auszuklammern. Für die Zulässigkeit gibt diese Stellungnahme insoweit Aufschluß, als daß die Einrichtung nicht schlechthin als verfassungsrechtlich verboten betrachtet wurde. Ein Ausspruch dahingehend, daß der Organisationsausschuß sich der Erörterung enthalten wollte, weil es sich um eine "verfassungsrechtliche" Frage handele, ist nicht erfolgt. Demnach kann grundsätzlich angenommen werden, daß er von der Zulässigkeit des Ministertyps ausging und nur die jeweilige Ernennung als Zweckmäßigkeitsproblem dem politischen Prozeß der Regierungsgestaltung überlassen sehen wollte.

II. DIE EINSCHLÄGIGEN BESTIMMUNGEN DES GRUNDGESETZES UND IHRE AUSLEGUNG BEZÜGLICH DER RECHTLICHEN ZULÄSSIGKEIT DES MINISTERS OHNE GESCHÄFTBEREICH

1. Der Abschnitt VI des Grundgesetzes

Um den sich aus Bestrebungen nach Verwirklichung der Staatszwecke ergebenden Staatsaufgaben gerecht zu werden, bedient sich der Staat seiner Organe, die als relativ selbständige Glieder des Staates dessen Aufgaben arbeitsteilig mit anderen Staatsorganen wahrnehmen [1]. Der Abschnitt VI des Grundgesetzes wird durch den Ausdruck "Bundesregierung" zusammengefaßt. Die Bundesregierung ist ein unmittelbares Staatsorgan und zwar das oberste staatsleitende Verfassungsorgan. Sie erscheint als das einzig "handlungsfähige" Organ, da die anderen nur beschließen und entscheiden, daß etwas zu tun ist [2].

---

1) Küchenhoff E. und G., Allgemeine Staatslehre, S. 69/70

2) Eschenburg Th., Staat und Gesellschaft, S. 662

Es wäre auch denkbar gewesen, den Abschnitt VI des Grundgesetzes mit der Bezeichnung "Vollziehende Gewalt" [1] zu versehen in Gegenüberstellung zur "Gesetzgebenden Gewalt". Mit diesem Begriff verbindet sich aber mehr die Funktion dieser Gewalt als derjenigen, die zum Vollzug der von der Legislative erlassenen Gesetze berufen ist. Mit der näheren Umschreibung der zur vollziehenden Gewalt berufenen Institution müßte daher ein besonderes, wenn nicht sogar ausschließliches Gewicht auf diese Funktion gelegt werden, was folgemäßig den Fachminister als den Repräsentanten und ausführenden Walter des Vollzugsorgans in Erscheinung treten ließe. Dagegen erscheint der Begriff der "Bundesregierung" terminologisch mehr als Oberbegriff, der die Funktion der Ausführung, d.h. der eigentlichen Verwaltung in sich einschließt. Daneben umfaßt er aber auch das Verfassungsorgan als politische Gewalt im Sinne gubernativer Tätigkeit, die mit dem Wesen der Regierung zwangsläufig verbunden sein wird. Entsprechend ist damit als Repräsentant des Regierungsorgans auch derjenige eingeschlossen, der die politische Funktion dieses Organs wahrzunehmen hat. Der den VI. Abschnitt des Grundgesetzes voranstehende Begriff der "Bundesregierung" stellt sich daher umfassender dar und weist bezüglich der Ministertypen durch seinen terminologischen Sinn nicht schon eine gewisse, als Einschränkung auf den Fachminister aufzufassende Richtung auf.

2. Die Auslegung von Art. 62 GG

a) Grundsätzliche Erwägungen

Nach dem Wortlaut von Art. 62 GG besteht die Bundesregierung aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Damit ist festgelegt, wer der Organträger der Bundesregierung ist. Diese Verfassungsbestimmung faßt die Regierung im organisatorischen Sinne auf, indem sie die Organwalter benennt. Somit sagt dieser Verfassungsartikel nichts über die Regierung im nateriellen Sinne als der richtungsweisenden Staatstätigkeit und im funktionellen Sinne als der gesamten Tätigkeit der überwiegend materiell regierenden Regierungsorgane aus [2]. Er betrifft nur die

---

1) Die Bezeichnung erfolgt in Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 1 Abs. 3 GG. Bei letzterem Artikel wurden die Worte "vollziehende Gewalt" an die Stelle des Wortes "Verwaltung" durch Gesetz vom 19.3.1956 gesetzt. Der Ersatz von "Verwaltung" durch "vollziehende Gewalt" bedeutet nach Giese-Schunck, Kommentar zum GG, Erl. 5 zu Art. 1, S. 13 keine sachliche Änderung, demzufolge die Begriffe in ihrer Bedeutung identisch aufgefaßt werden.

2) Näheres zu der Unterscheidung im organisatorischen, materiellen und funktionellen Sinne vgl. Küchenhoff, E. und G., Allgemeine Staatslehre, S. 97

Zusammensetzung der Regierung als dem "Gremium von Inhabern höchster Staatsminister, in deren Hand die Exekutive, die faktische Staatsgewalt liegt" [1].

Mit dieser Festlegung ergibt sich, daß die Bundesregierung nicht etwa gleich der Gesamtheit der Ministerien, sondern gleich der Gesamtheit der Minister ist.

Als Mitglied der Bundesregierung erscheinen nicht die verschiedenen Ministerien als Ausdruck der "Versachlichung" der höchsten Institution, sondern die Person als Repräsentanten der "verpersonifizierten" Institution. Infolgedessen muß von vorneherein eine Vermischung der Bundesregierung als konkrete Vereinigung der Träger der Regierung und als verfassungsmäßige Dauereinrichtung, wie auch als Gesamtheit der Ministerien vermieden werden [2]. Auf Grund von Art. 62 GG ist bestimmt, daß Mitglieder der Bundesregierung nur der "Bundeskanzler und die Bundesminister" sind. Welche Minister unter den Begriff des Bundesministers fallen, ist verfassungsrechtlich nicht festgelegt. Somit wird die Frage nach den verschiedenen Arten von Ministern eine Angelegenheit der Interpretation. Die Zusammensetzung des Bundeskabinetts sollte als politische Willensbildung der Praxis überlassen bleiben und im Zuge der politischen Vorbereitung der Regierungsbildung gelöst werden. Hierfür hat der Verfassungsgeber keine Normen festgelegt [3]. Normiert wurde lediglich das Vorhandensein bestimmter Pfeiler der Regierung. Der Ausbau und das Zusammenfügen zu einem auf diesen Pfeilern errichteten Regierungsbau zu einem funktionsfähigen Ganzen unterliegt keinen festgelegten Verfassungsnormen. Mit Art. 62 GG wurde lediglich ein bestimmter Organisationstyp zur Verfügung gestellt.

Es fragt sich, ob auf Grund dieses Umstandes allein auf die Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich geschlossen werden kann. Die organisationsrechtliche Ausgestaltung des Regierungsorgans geht grundsätzlich von "Vorbildern" der früher berufenen Regierungen aus. Bestimmte Ministertypen sind als traditionelle Einrichtungen feste Bestandteile des Regierungsorgans. Unter diesem Gesichtspunkt folgt die Frage, ob der Minister ohne Geschäftsbereich auf der Ebene von Bundes- oder Reichsrecht der organisatorischen Ausgestaltung von Regierungsorganen vertraut oder zuwenigstens bekannt war. Im bejahenden Falle schließt sich die Frage an, ob die grundgesetzliche Regelung auf Grund bestimm-

---

1) Münch, Die Bundesregierung, S. 95

2) vgl. Nawiasky, H., Bayerisches Verfassungsrecht, S. 222-223, für das sich insoweit nicht unterscheidende Bayerische Gesamtministerium auf Grund der Verfassung vom 14. 8. 1919.

3) vgl. oben S. 20

ter Hinweise mit der Ernennung eines derartigen Ministertypen hat brechen wollen. Der historischen Betrachtungsweise müßte daher eine mehr logisch-systematische folgen.

Der Wortlaut des neuen Art. 62 GG ist nicht von dem des Art. 52 WV geändert worden. Beide Bestimmungen stimmen, abgesehen von dem in diesem Zusammenhang bedeutungslosen Zusatzwort "aus" wörtlich überein. Nun wurde mit Art. 52 WV zwar die Ministereigenschaft als Voraussetzung der Zugehörigkeit zur Reichsregierung begründet; damit war aber keine Aussage über den Ministertyp unter Einschluß des Ministers ohne Geschäftsbereich eingeschlossen [1]. Hinsichtlich der Organisation der Reichsministerien war aber bereits vor Inkrafttreten der Verfassung ein unter Gegenzeichnung des Präsidenten der Reichsregierung veröffentlichter Erlaß des Reichspräsidenten [2] betreffend die Errichtung und Beziehung der obersten Reichsbehörden vom 21. 3. 1919 [3] ergangen. Demnach wurde in Ausführung des § 8 des Reichsgesetzes über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. 2. 1919 [4] bestimmt, daß die Geschäfte des Reiches durch das Reichsministerium geführt werden sollten. Das Reichsministerium bestehe aus den Reichsministern, die ein Ressort leiteten und aus Reichsministerien ohne Portefeuille. Somit fand der Typ des Ministers ohne Geschäftsbereich ausdrückliche Erwähnung. Da in der Weimarer Verfassung keine Bestimmung übernommen wurde, die dieser Regelung entgegenstand, muß auf die stillschweigende Übernahme geschlossen werden. Sowohl in § 8 der am 3. Mai 1924 beschlossenen Geschäftsordnung der Reichsregierung als auch in § 67 des Besonderen Teils der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien wird hinsichtlich der Festlegung der Geschäftsbereiche der einzelnen Reichsminister und der Errichtung der Reichsbehörden auf die Verordnungen des Reichspräsidenten hingewiesen. Die Verordnung vom 21. 3. 1919 betreffend die Errichtung und Bezeichnung der obersten Reichsbehörden kann nicht durch das Inkrafttreten der Verfassung als außer Kraft gesetzt angesehen werden. Einer Ernennung zum Minister ohne Geschäftsbereich stand daher nichts im Wege.

---

1) Nach Angaben des Berichterstatters Abg. v. Dellbruck in der 27. Sitzung von Weimar am 10. 4. 1919 in "Bericht und Protokolle des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches", S. 296 ff, war das auch nicht beabsichtigt, weil die Dinge im Fluß seien und im Fluß bleiben würden.

2) Die auf Gewohnheitsrecht beruhende kaiserliche Organisationsgewalt war gemäß § 4 des Übergangsgesetzes vom 4. Mai 1919 und Art. 179 Abs. I auf den Reichspräsidenten übergegangen.

3) abgedruckt in RG Bl. 1919 S. 327

4) abgedruckt in RG Bl. 1919 S. 169

Eine einschlägige Regelung ist schließlich durch das am 27. März 1930 erlassene Reichsministergesetz erfolgt: Gemäß § 6 RMinG soll in der Regel den Reichsministern die Leitung eines abgegrenzten Geschäftszweiges übertragen werden. Hierbei wurde die Leitung eines Reichsministeriums oder die gleichzeitige Leitung mehrerer Reichsministerien für zulässig erklärt. Ausnahmsweise könne aber auch von der Übertragung der Leitung eines Reichsministeriums abgesehen werden. Mit dieser Feststellung wurde die Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich gesetzlich sanktioniert. Auf Grund dieses Gesetzes müßte selbst dann die Berufung des Ministers ohne Geschäftsbereich als nunmehr zulässig erachtet werden, wenn sie vorher als nicht mit der Verfassung in Einklang stehend angesehen wurde. Das Reichsministergesetz ist nämlich nicht als Organisationsgesetz der einfachen Gesetzgebung erlassen worden, sondern unter Erfüllung der Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung [1]. In der Verkündigungsformel zum Reichsministergesetz ist die Aussage aufgenommen, daß "die Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung" erfüllt seien. Demnach waren bei dem Beschluß des Gesetzes die in Art. 76 WV geforderten Voraussetzungen für eine mögliche Verfassungsänderung vorhanden. Wenn man zwar die Unzulässigkeit der Ministerernennung bejahen wollte, wäre § 6 RMinG verfassungändernd, während er sonst lediglich als Bestätigung einer bisher als gültig angesehenen Auffassung aufgefaßt werden müßte [2].

Es ist aber auch die Zulässigkeit der Ernennung zum Minister ohne Geschäftsbereich zur Weimarer Zeit nicht ernsthaft bestritten worden; sie wurde allgemein in der Literatur bejaht [3]. In den verschiedenen Regierungen der Weimarer Republik gab es verschiedentlich Minister ohne Geschäftsbereich, von ihrer Zulässigkeit ist ausgegangen worden [4].

---

1) vgl. Poetzsch-Heffter in HDStr Bd. I, S. 513, Fußnote 12

2) so auch Huber, R., Die Reichsminister, S. 54 und S. 58

3) Apelt, W., Geschichte der Weimarer Verfassung, S. 212; Pohl, H., in HDStr Bd. I, S. 490 und Koellreuther, O., ebenda, S. 669; Gmelin, Einführung in das Reichsverfassungsrecht S. 119/120; Anschütz, G., Die Verfassung des Deutschen Reiches, Erl. zu Art. 53 WV S. 315, Hue de Grais in Handbuch der Verfassung und Verwaltung, S. 33, Fußnote 9, Hubrich, E., Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches S. 119/120, Giese, Fr., Grundriß des Reichsstaatsrechts S. 99/100, Walz, G. A. in "Das gesamte deutsche Recht", S. 351

4) vgl. zu der Zusammensetzung der jeweiligen Regierungen Poetzsch-Heffter in J. ö. R. Bd. 13, 165 ff, Bd. 17, 103 ff und Bd. 21, 154 ff.

Auf Grund der Übernahme der Regierungsorganisation der Weimarer Zeit muß gefolgert werden, daß eine Änderung in der rechtlichen Beurteilung der Zusammensetzung der neuen Bundesregierung nicht beabsichtigt war. Auch in den vorbereitenden Ausschüssen zur Schaffung des GG ist keine Meinung erkennbar geworden, die zum Schluß auf einen diesbezüglichen Sinneswandel berechtigen würde. Aus dem Schweigen darf daher geschlossen werden, daß ein Sinneswandel nicht beabsichtigt war und daß demzufolge keine Veranlassung bestehen soll, von der früher geübten Praxis der Ernennung eines Ministers ohne Geschäftsbereich abzuweichen. Wo ein Sinneswandel und konkrete Änderungen des Weimarer Verfassungsrechts gewollt waren, ist dies auch ausdrücklich geschehen. Hierfür geben die vorgenommenen Änderungen hinsichtlich der Position des neuen Bundespräsidenten im Vergleich zum Reichspräsidenten Weimarer Prägung und die Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotums zwecks Aufrechterhaltung der Regierungsstabilität anschauliche Beispiele. Derartige Änderungen sind hinsichtlich der Regierungsorganisation und damit des Ministers ohne Geschäftsbereich nicht geschehen. Es hätte auch keine Veranlassung bestanden, seine Ernennung zum Zwecke des neuen staatlichen Aufbaues auf Regierungsebene opfern zu müssen. Da der Minister ein Mitglied des Kabinetts darstellt, der, wie das Kabinett in seiner Gesamtheit, den neuen rechtsstaatlichen Anforderungen Genüge leisten kann, erscheint eine Absicht, eine Ernennung und den Ministertyp als solchen als überholtes Merkmal der Weimarer Zeit fallen zu lassen, weder erkennbar noch notwendig. Ähnlich wie ein vorkonstitutionelles, geschriebenes Gesetz noch in der heutigen Zeit fortleben kann, soweit es nicht durch ein neues Gesetz überholt ist und mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen im übrigen in Einklang steht, ist auch das vorkonstitutionelle ungeschriebene, aber lebende Verfassungsrecht nicht untergegangen, soweit es nur mit den heutigen rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbar ist. Unter diesem Gesichtspunkt kann die Einrichtung sicherlich nicht als abgeschafft gelten. Mit der Übernahme des Wortlautes von Art. 52 WV, was im übertragenen Sinne die Übernahme des Regierungssystems verkörpert, ist auch das sich um diese Norm rankende lebende Verfassungsrecht stillschweigend übernommen worden. Aus dem Schweigen des Verfassungsrechts kann daher mit Recht auf die Zulässigkeit der Ernennung zum Minister ohne Geschäftsbereich auf Grund der geltenden Verfassungsbestimmungen geschlossen werden. Es hätte einer positivrechtlichen, entgegenstehenden Regelung hinsichtlich der Regierungsorganisation bedurft, wenn ein Bruch mit der bisher geübten Verfassungspraxis beabsichtigt war. Da diese nicht erfolgt ist, ist auch ein Ausschluß der Ernennung nicht vorgesehen.

Das Regierungssystem hat auch im Prinzip keine Wandlung erfahren, da es weiterhin ein parlamentarisches Regierungssystem geblieben ist. Die organisatorische Ausgestaltung des Regierungsorgans bleibt ein Faktum der politischen Ausgleichsgestaltung. Aus Art. 62 GG ergeben sich keine Anzeichen für einen ver-

änderten Organisationstypus, so daß logischerweise die Vorläufer der Regierung als Repräsentanten dieses Organisationstypus Maßstäbe der Beurteilung setzen.

b) Einzelne Folgerungen aus der Fassung von Art. 62 GG

Nach diesen grundsätzlichen Erwägungen lassen sich aus der Formulierung von Art. 62 GG verschiedene einzelne Folgerungen für die rechtliche Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich ziehen:

aa) Mit der Festlegung in Art. 62 GG, daß die Bundesregierung aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern besteht, ist ein Numerus clausus für bestimmte Ministerarten, sei es im Sinne der Leitung klassischer Ministerien oder von der Zeit angepaßter Ministerien ausgeschlossen. Da es hier um die Minister als Personen, nicht um die Ministerien als Behörden geht, ist eine notwendige Kopplung von Minister und Ministerium in dem Sinne nicht erforderlich, daß jeder Minister Leiter eines Ministeriums sein muß. Es steht dem Inhaber der Organisationsgewalt offen, Minister mit oder ohne Ministerium zu küren.

bb) Auch eine zahlenmäßige Beschränkung der Ministerstellen ist durch Art. 62 GG nicht ausgesprochen. Wenn etwa eine bestimmte Höchstzahl von Ministern verfassungsrechtlich festgelegt ist, könnte sich "aus der Natur der Sache" eine Ausschlußmöglichkeit zur Ernennung zum Minister ohne Geschäftsbereich ergeben. Denn die primäre Ernennung zum Fachminister ist schon wegen der Aufgaben der Regierung als Vollzugsorgan unumgänglich, so daß - abgesehen von den im Grundgesetz ohnehin erwähnten und damit ernennensnotwendigen Ministern der Finanzen, der Justiz und der Verteidigung [1] - zwecks Wahrnehmung der dem Regierungsorgan gestellten Verwaltungsaufgaben im Falle einer zahlenmäßigen Begrenzung Fachminister bestimmt werden müßten. Ob damit noch Möglichkeiten zur Ernennung zum Minister ohne Geschäftsbereich bestänen, wäre nur noch im Sinne hypothetischer Annahmen je nach der zahlenmäßigen Höchstgrenze der zu vergebenden Ministerstellen zu lösen. Auf Grund der Formulierung von Art. 62 GG besteht hierfür kein Anlaß. Aus der Tatsache der zahlenmäßig nicht festgelegten Ministerstellen läßt sich die Ernennung zum Minister ohne Geschäftsbereich jedenfalls nicht ausschließen. Ob eine zahlenmäßige Begrenzung der Ministerstellen auf andere Weise, etwa im Rahmen der Haushaltsverteilung erreicht werden kann, stellt sich als eine andere, in diesem Zusammenhang nicht zu erörternde Frage dar.

---

1) vgl. Art. 65 a, 95 und 96, 112 GG

cc) Art. 62 GG enthält keine Regelung darüber, daß der Minister ohne Geschäftsbereich nur unter besonderen Umständen, zu bestimmten Zeiten, "im Falle des Bedarfs", ernannt werden und damit eine gewisse Begrenzungsmöglichkeit seiner Ernennung eintreten könnte. In der Anlage 1 zum Grundgesetz des Herrenchiemsee-Entwurfes war im Verzeichnis der Bundesbehörden die Möglichkeit der Einrichtung von Dienststellen zweier Bundesminister ohne Geschäftsbereich "im Bedarfsfall" eingeräumt worden [1]. Damit wäre zwangsläufig das Problem aufgetaucht, wann ein derartiger Bedarfsfall vorliegt und wer über das Vorliegen dieses Bedarfsfalles zu entscheiden hat. Jedenfalls hätte bei einer Einfügung einer ähnlichen Wendung in den Art. 62 GG der Minister nicht ohne bestimmte Limitierung ernannt werden können. Das Vorliegen des Bedarfs wäre insoweit Zulässigkeitsvoraussetzung.

dd) Neben dem Bundeskanzler kann nur derjenige Mitglied der Bundesregierung sein, dem Ministereigenschaft verliehen ist. Es ist damit begrifflich ausgeschlossen, bestimmte Persönlichkeiten wie Staatssekretäre oder bestimmte Bundestagsabgeordnete - wie etwa die Vorsitzenden von verschiedenen Bundestagsausschüssen - zu Mitgliedern der Regierung zu machen, indem man ihnen ohne Verleihung der Ministereigenschaft Kabinettsrang zubilligt. Wenn daher der Bundeskanzler beabsichtigen würde, sich zur Unterstützung der von ihm vertretenen politischen Linie durch die Hinzuziehung einer ihm vertrauten Persönlichkeit zusätzliches Gewicht im Kabinett zu verschaffen oder sich eines besonders befähigten Ratgebers auf allgemeinpolitischen Gebieten bedienen zu wollen und gleichzeitig diesen Mitarbeiter von der Facharbeit als Vorsteher eines Fachministeriums fernhalten will, muß er diesen zum Minister vorschlagen und anschließend vom Bundespräsidenten ernennen lassen. Es ist demzufolge verfassungsrechtlich nicht möglich, einen "Regierungsmitarbeiter ohne besonderen Geschäftsbereich" mit Kabinettsrang zu ernennen, ohne daß dieser gleichzeitig Minister wird. Art. 62 GG sagt daher aus, daß ein Mitarbeiter ohne Geschäftsbereich im Regierungsorgan nur ein M i n i s t e r ohne Geschäftsbereich sein kann.

ee) Art. 62 GG zufolge verbietet sich auch ein gradmäßiger Unterschied zwischen den einzelnen Ministern, d. h. damit auch zwischen Fachministern und Ministern ohne Geschäftsbereich. Es liegt nahe, den ein bedeutendes Fachgebiet leitenden Fachministern ein besonderes Gewicht im Kabinett zu verleihen, da beispielsweise ein Finanzminister kraft seines Amtes sowohl in seiner Machtbefugnis als auch in seiner Verantwortlichkeit ein ungleich anderes Gewicht haben mag als der Bundesratsminister. Es ließen sich bestimmte Ressorts herauskristallisieren, die ein Übergewicht gegenüber weniger bedeutenden Fachgebieten hätten

1) vgl. oben S. 19 und S. 20

und die dieses Übergewicht in der Form einer Führungsgruppe innerhalb des Kabinetts zum Ausdruck zu bringen wünschten. Es wird sich umso mehr eine derartige Führungsgruppe bilden, je größer das Kabinett ist. Von einigen Positionen aus ergäbe sich zwangsläufig eine Zugehörigkeit zu dieser ein Übergewicht ausmachenden Gruppe [1]. Es ließe sich vorstellen, daß das Übergewicht nicht nur durch die Praxis erworbene Machtfülle demonstriert, sondern auch dank einer theoretischen, verfassungsrechtlichen Untermauerung durch Gewährung von Gradunterschieden gezeigt werden möchte. Hier schiebt jedoch der Wortlaut von Art. 62 GG einen Riegel vor. Er läßt keinen Raum für Differenzierungen innerhalb des Kabinetts, was zu einer Bildung von kleineren Kabinetten innerhalb des Gesamtkabinetts führen würde.

Mit dieser Tatsache ergibt sich die gleiche Stellung des Ministers ohne Geschäftsbereich mit den Fachministern innerhalb des Kabinetts. Es verbot sich daher eine Einstufung der Ministertypen nach bestimmten Graden. Die entsprechende Auswirkung muß sich folgemäßig im Abstimmungsmodus der Regierung als Kollegialorgan niederschlagen, wo jeder Minister ohne Rücksicht auf seine Position ein und die gleiche Stimme hat. Stimmberechtigter ist der Minister als Person in seiner Eigenschaft als Regierungsmitglied. Das zeigt sich auch daran, daß der Minister nur eine Stimme abgeben kann, wenn er zwei oder mehrere Geschäftsbereiche verwaltet [2]. Schließlich ändert daran auch die Tatsache nichts, daß dem Finanzminister, dem Justiz- und Innenminister bestimmte Prärogativen in Form der Widerspruchsmöglichkeit auf Grund von § 26 GeschO B Reg zuerkannt worden sind. Nach dieser nichtverfassungsrechtlichen Bestimmung bestehen zwar Einspruchsrechte in bestimmten Angelegenheiten, wodurch das paritätische Stimmrecht der Minister aber nicht in Frage gestellt wird.

3. Der Wesensgehalt des Art. 65 GG als Beurteilungsgrundlage für die Zulässigkeit des Ministers

Nach Artikel 65 S. 2 GG leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Somit könnte man zu dem naheliegenden Schluß kommen, daß ein Minister ohne den in Art. 65 S. 2 GG genannten Geschäftsbereich verfassungsrechtlich nicht zulässig ist, da er keinen Geschäftsbereich verwaltet und diesen somit nicht selbständig und unter eigener Verantwortung leiten kann. Zudem heißt es in der Verfassungsbestim-

---

1) Ellwein, Th., Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 158

2) v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz zu Art. 62, Anm. III, 2b S. 1213

mung von Art. 65 S. 2 GG, daß "jeder" Bundesminister einen Geschäftsbereich unter Eigenverantwortlichkeit leitet und damit scheint begrifflich ein Minister ohne Geschäftsbereich ausgeschlossen.

a) Der grundsätzliche Aussagewert der Verfassungsbestimmung des Art. 65 S. 2 GG

Art. 65 S. 2 GG kann nicht aus dem Gesamtgefüge des Art. 65 GG herausgerissen und isoliert betrachtet werden. Er ist nur im Zusammenhang mit dem Allgemeingehalt des Art. 65 GG zu sehen und zu interpretieren. Das folgt schon daraus, daß Satz 2 inhaltlich an Satz 1 anschließt und für sich allein gesehen nicht in vollem Umfange verstandlich erscheinen würde. Das Bundesverfassungsgericht [1] hat bestimmt, daß die einzelne Verfassungsbestimmung nicht isoliert betrachtet und allein aus sich heraus ausgelegt werden kann; denn aus dem Gesamtinhalt der Verfassung ergäben sich gewisse verfassungsrechtliche Grundsätze und Grundentscheidungen, denen die einzelnen Verfassungsbestimmungen untergeordnet sind. Daher wären diese so auszulegen, daß sie mit den Verfassungsgrundsätzen und Grundentscheidungen des Verfassungsgebers vereinbar sind.

Diese Aussage der inhaltlichen Zusammengehörigkeit von Verfassungsbestimmungen muß erst recht fur die einzelnen Sätze einer bestimmten Grundsatzaussage gelten, die der Verfassungsbestimmung als solcher einen möglichst einheitlichen Aussagewert geben sollten. Andernfalls hätte eine inhaltlich sich absetzende Aussage schon rein äußerlich durch die Aufnahme eines neuen Artikels gekennzeichnet werden müssen. Aus dieser Erwägung heraus müssen die einzelnen Sätze von Art. 65 GG in einer gesamtbetrachtenden Weise gesehen und dann möglicherweise Art. 65 in seiner Gesamtheit nach verfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidungen beurteilt werden, soweit er in seiner Interpretation keinen verständlichen Aussagewert vermittelt.

Art. 65 GG wird als Hauptvorschrift des Grundgesetzes uber die innere Verfassung und die staatspolitische Führungsaufgabe der Bundesregierung als unmittelbares Staatsorgan angesehen [2]. Als solche legt sie die Zuständigkeit des Bundeskanzlers und der Bundesminister fest, die die Organverwalter des unmittelbaren Staatsorgans sind und grenzt ihre Aufgaben und Befugnisse voneinander ab. Die Bestimmung handelt nur von der Stellung des Bundeskanzlers und der Bundesminister innerhalb der Bundesregierung und gegenüber anderen Verfassungsorganen des Bun-

1) BVerfGE, Bd. 1, 14 ff

2) vgl. v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz zu Art. 65 Erl. II, 2, S. 1250

des [1]. Damit erscheint dieser Artikel als eine Bestimmung des Innenverhältnisses der Bundesregierung, d. h. er legt verfassungsrechtliche Mindestmaßstäbe für das Funktionieren des Regierungsapparates fest. Schon damit erhelit die Tatsache, daß sich der Aussagewert nicht auf die Zulässigkeit von Ministern bestimmter Richtungen erstrecken kann. Der Organverwalter "Minister" wird vorausgesetzt; denn erst wenn dieser institutionell vorhanden ist, können Maßstäbe über das Verhältnis zum Bundeskanzler festgestellt werden. Eine Aussage darüber, welches Ressort der Minister wahrnimmt oder wahrzunehmen hat, ist damit genauso wenig getroffen wie über die Tatsache, daß der Minister überhaupt einen Geschäftsbereich haben muß.

Aus der Gesamtbetrachtungsweise des Art. 65 GG zu den Grundprinzipien der Regierungsorganisation versteht sich seine Entstehung aus der Notwendigkeit einer Festlegung der Kanzler-Ministerbeziehungen. Der Ursprung geht bis auf das Regierungssystem Bismarck'scher Prägung zurück, wonach die "Minister" als Vorsteher ihrer Ämter Gehilfen des Reichskanzlers waren und damit die Funktion von Unter- und Halbministern erfüllen. Damit fehlte ihnen auch die Eigenverantwortlichkeit, die nur der Reichskanzler zu tragen hatte [2]. Mit Art. 56 der darauffolgenden Weimarer Verfassung wurde das Ineinandergehen und gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis zwischen Kanzler und Minister durch eine Mischung vom sog. Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip festgelegt und zwar gerade aus der Erwägung heraus, damit eine Unterscheidung zu der bisherigen Reichsverfassung zu normieren und das Eigengewicht der Institution des Ministers im Verhältnis zum Kanzler zu stärken. Dieses durch Art. 56 WV festgelegte Prinzip ist durch Art. 65 GG übernommen worden, was schon dadurch zum Ausdruck kommt, daß der Wortlaut von Art. 65 S. 1 und S. 2 GG wörtlich mit dem von Art. 56 Satz 1 und S. 2 WV übereinstimmt, wenn einmal davon abgesehen wird, daß der Adressat der Verantwortung in Art. 65 nicht bezeichnet wurde. Bei den Erörterungen in den Ausschüssen des Parlamentarischen Rates ist klar geworden, daß man von diesem grundsätzlichen Prinzip des Innenverhältnisses vom Kanzler zum Minister nicht abweichen wollte [3].

---

1) BVerfGE Bd. 1, S. 310

2) Nach Art. 17 Abs. 2 RV war lediglich dem Reichskanzler das Recht der Kontrasignierung zugebilligt, was seine Stellung eines ausschließlich leitenden Reichsministers in monkratischer Regierungsweise begründete. Die Bildung einer Reichsregierung als Kollegium von Reichskanzler und Reichsminister war daher ausgeschlossen. Näheres bei Rosenthal, Die Reichsregierung, S. 74 ff

3) s. J. ö. R., Bd. 1, S. 437-440

Damit besteht nach Art. 65 S. 1 GG das beschränkte Kanzlerprinzip in der Weise, daß der Bundeskanzler durch die Festlegung der Richtlinien der Politik eine Vormachtstellung im Kabinett ausübt. Art. 65 S. 2 GG legt die Selbständigkeit des Ministers innerhalb dieser Richtlinien fest und gewährt ihm durch die Zuerkennung der Eigenverantwortlichkeit eine bestimmte Bewegungsfreiheit, die das unmittelbare Eingreifen des Kanzlers in seinen Geschäftsbereich durch Weisungen einschließt. Art. 65 S. 3 GG zufolge ist schließlich der Bundesregierung als Kollegialorgan Streitentscheidungsbefugnis eingeräumt, so daß sich bestimmte Regierungskompetenzen nicht ausschließlich auf die Person des Bundeskanzlers oder der Minister beschränken.

b) Die einzelnen Folgerungen aus der Gesamtbetrachtungsweise.

Aus dieser Gesamtbetrachtungsweise läßt sich im einzelnen folgern:

aa) Art. 65 S. 2 GG sagt nichts darüber aus, daß jeder Minister einen Geschäftsbereich haben muß. Die einzelnen Geschäftsbereiche haben sich sowieso im Laufe der Zeit durch die Zunahme der Verwaltungsaufgaben auf Gebiete ausgedehnt, die nicht mehr der klassischen Aufteilung in 5 Hauptressorts entsprechen. Die Verfassungsbestimmung geht lediglich von dem Regelfall aus, daß der Minister grundsätzlich einen Geschäftsbereich hat, wie das dem verfassungsrechtlichen Postulat politischer Verantwortung, für den Gesamtbereich der vollziehenden Gewalt entspricht [1]. Von der Regel als vom typischen Fall ausgehend soll ein bestimmtes Verhältnis zum Bundeskanzler in Form der Eigenständigkeit innerhalb des Ressorts normiert werden. Art. 65 S. 2 GG ist insoweit Ergänzungs- und Abgrenzungsvorschrift zu Art. 65 S. 1 GG. Auf Grund der Tatsache, daß Art. 65 S. 2 vom Typischen, d.h. von der Regel, ausging, kann nicht gefolgert werden, daß eine Ausnahme, nämlich die Befreiung des Ministers von einem Geschäftsbereich, begrifflich ausgeschlossen ist. Der Wortlaut von Art. 65, S. 2 GG bietet keine Möglichkeit, aus sich heraus auf die Zulässigkeit von Ministern bestimmter Richtungen schließen zu wollen. Es soll nicht der Aufgabenbereich des Ministers inhaltlich ausgefüllt und der Geschäftsbereich als notwendige Voraussetzung der Möglichkeit der Ministerernennung angesehen, sondern lediglich das Prinzip der Verantwortlichkeit inhaltlich umrissen werden. Ob sich die Verantwortlichkeit des Ministers nicht nur zum Bundeskanzler, sondern darüber hinaus auch noch in der Beziehung zum Bundestag erstrecken soll, ist in diesem Zusammenhang nicht zu erörternde Streitfrage [2]. Jedenfalls geht es in Art. 65 S. 2

1) vgl. Köttgen in DÖV 1954, S. 4

2) zum Stand dieser Frage vgl. Übersicht und Angaben bei v. Mangoldt-Klein zu Art. 65 Anm. III, 4a S. 1260-1261 und Anm. IV 4, S. 1263-1264

um die Festlegung der Eigenverantwortlichkeit der Minister und nicht um die Aufteilung der Aufgabengebiete.

In diesem Sinne muß auch die Feststellung von v. Mangoldt-Klein [1] ausgelegt werden, daß Art. 65 S. 2 GG seinen Sinn und Zweck nur erfüllen kann, wenn er nicht durch Auslegung und praktische Handhabung zuungunsten der Bundesminister eingeengt wird. Damit soll die Selbstständigkeits- und Eigenverantwortlichkeitsgarantie betont werden, aber auch die Stellung des Ministers als solche. Mit der Garantie ist nicht die Ausgestaltung des Geschäftsbereichs des einzelnen Ministers umschrieben, diese bleibt jedem Minister überlassen. Wenn aber eine Festlegung der Ausgestaltung des Geschäftsbereichs nicht gewollt war und auch nicht erfolgen konnte, kann systematisch gefolgert werden, daß ebenso die Festlegung nicht gewollt war, ob überhaupt ein Geschäftsbereich als notwendiger Bestandteil zur Existenzberechtigung als Minister gehört; Selbständigkeits- und Eigenverantwortlichkeitsgarantie bedingt keine ausschließliche Ressortgarantie.

bb) Auch das Wort "jeder" Bundesminister ist kein Gegenargument der hier vorgetragenen Ansicht, daß Art. 65 S. 2 GG die Zulässigkeit der Ernennung zum Minister ohne Geschäftsbereich nicht ausschließen kann. Mit dieser Wortfassung sollte lediglich vermieden werden, daß es keine graduellen Unterschiede in Form von Rangstufen zwischen den Fachministern geben soll, indem die Eigenverantwortlichkeit als eine Art Exclusivrecht nur bestimmten Fachministern umfangreicherer Ressorts zugestanden werden sollte. Es könnte nicht von vorneherein die Überlegung ausgeschlossen sein, nur bestimmten Ministern, die etwa die 5 sog. klassischen Ressorts verwalten, die Eigenverantwortlichkeit zu übertragen, während anderen Ministern weniger umfangreicher und traditioneller, möglicherweise auch nur vorübergehender Geschäftsbereiche diese Verantwortlichkeit genommen werden und ihnen weiterhin die Amtsvorsteherschaft Bismarck'scher Prägung belassen sein sollte. Derartige Überlegungen und Interpretationen schließt aber die Formulierung von Art. 65 S. 2 GG aus, weil "jedem" Bundesminister diese garantierte Eigenverantwortlichkeit übertragen sein soll.

c) Die systematische Stellung von Art. 65 GG

Aus der Systematik der Zusammenstellung des Katalogs der Grundgesetzartikel unter dem Abschnitt VI des Grundgesetzes, der die Bundesregierung betrifft, läßt sich folgern, daß über die Zulässigkeit der Ernennung zum Minister ohne Geschäft

1) v. Mangoldt-Klein zu Art. 65 Anm. IV$_1$ S. 1261

bereich nicht erst in Art. 65 GG ein Ausspruch hätte erfolgen sollen. Die eigentliche Organisationsnorm für das Regierungsorgan, die über die Zulässigkeit bestimmter Minister eine Regelung hätte treffen können, ist nach den obigen Ausführungen Art. 62 GG. In den folgenden Artikeln sollen lediglich nähere Bestimmungen über die institutionell schon vorgesehenen Regierungsmitglieder getroffen werden. Art. 63 GG betrifft die Wahl des (institutionell schon vorausgesetzten) Bundeskanzlers, Art. 64 GG handelt von der Art und Weise der Ernennung der (institutionell schon vorausgesetzten) Bundesminister und in dem folgenden Art. 65 GG soll schließlich die Art und Weise der Beziehungen der institutionell schon vorausgesetzten Regierungsmitglieder erläutert werden. Diese Systematik des Aufbaues läßt nicht erwarten, an dieser Stelle einen Ausspruch über die Zulässigkeit bestimmter Ministerarten zu finden, wodurch der organische Zusammenhang der Artikel in ihrer Gesamtheit und der Art. 65 GG allein in seinem inneren Gefüge auseinandergerissen würde. Wenn der Inhalt von Art. 65 GG mit einem Stichwort charakterisiert werden soll, so kann dieses nur "Verantwortung der Minister" oder "Verteilung der Verantwortung", während das charakterisierende Stichwort "Zusammensetzung der Bundesregierung" auf Art. 62 GG beschränkt bleibt.

Auf Grund der angeführten Gesichtspunkte folgt daher zusammenfassend, daß Art. 65 GG, insbesondere im Hinblick auf die Formulierung in S. 2, nicht als Argument für die Unzulässigkeit der Ernennung zum Minister ohne Geschäftsbereich herangezogen werden kann [2]. Die Ernennung ist verfassungsrechtlich zulässig.

III. AUSSERVERFASSUNGSRECHTLICHE BESTIMMUNGEN ALS BEZUGSPUNKTE FÜR DIE RECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT

1. Das Bundesministergesetz: insbesondere § 2 Art. 3

Die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung sind im sog. Bundesministergesetz von 1953 geregelt, das seinen Vorläufer im Reichsministergesetz von 1930 hat. Durch dieses im Rang gegenüber Verfassungsnormen generell untergeordnete Gesetz soll die besondere Rechtsstellung der Mitglieder der Bundesregierung behandelt werden, die nach h.M. zwar Inhaber eines Amtes, aber nicht Beamte im beamtenrechtlichen Sinne sind [3]. Diese Tatsache machte ein besonderes Ge-

---

1) so im Gesetzestext bei Lechner-Hülshoff, S. 24

2) ebenso im Ergebnis: Nawiasky, H., Die Grundgedanken des GG für die BRD, S. 93; Münch, Die Bundesregierung, S. 196; auch Guilleaume, in DÖV 1960, S. 330

3) statt vieler b. Mangoldt-Klein, Grundgesetz Vorbem. zu Art. 62 f V 2a, S. 1202

setz in Gestalt des Bundesministergesetzes erforderlich, da sich die Rechtsverhältnisse der Minister nicht nach den bestehenden Beamtengesetzen regeln lassen.

Aus dieser Erwägung der Festlegung der Rechtsverhältnisse im allgemeinen muß auch § 2 Abs. 3 BMinG betrachtet werden. Nach dieser Bestimmung soll in der Urkunde, die jeder Bundesminister über seine Ernennung vom Bundespräsidenten erhält, der diesem übertragene Geschäftszweig angegeben sein. Die Urkunde ist Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Ministerernennung. Bei Betrachtung dieser Bestimmung kann man daher zu der Vermutung kommen, daß hieraus indirekt auf die Unzulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich geschlossen werden muß: Da diesem kein spezieller Geschäftsbereich übertragen wird, kann dieser nicht in der Urkunde angegeben werden, so daß einem Minister ohne Geschäftsbereich keine als Gültigkeitsvoraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Ministerernennung anzusehende Bestallungsurkunde ausgehändigt werden kann. Diese Folgerung ist unrichtig und verkennt den eigentlichen Zweck der Vorschrift von § 2 Abs. 3 BMinG. Die Sollvorschrift muß im Zusammenhang mit dem Amtsstatus des Ministers im allgemeinen gesehen werden. Die Unanwendbarkeit der Beamtengesetze auf den Minister sollte nicht bedeuten, daß er von jeglichen Rechten und Pflichten, wie sie in den Beamtengesetzen für die Beamten festgelegt sind, entbunden ist. Das Bundesministergesetz sollte also insoweit eine Lücke schließen und die Verwaltungspflichten der Regierungsmitglieder gesetzlich bestimmen. Es enthält aber keine Bestimmungen über den Inhalt der eigentlichen Amtspflichten [1]. Diese Amtspflichten können sich aber sozusagen aus der Natur der Sache aus der Übernahme eines bestimmten Ressorts ergeben. Auf Grund des bestimmten Geschäftsbereichs lassen sich für den Minister seine Pflichten konkretisieren, ohne daß sie damit vollständig werden. Daneben stehen noch die Rechte und Pflichten als Mitglied der Bundesregierung. Nur ergibt sich aus dem Aufgabengebiet in der Gestalt eines Ressorts als solchem schon ein bestimmter Pflichtenkreis. Aus diesem Grunde soll der Geschäftsbereich des Ministers in seiner Urkunde angegeben werden, womit von vorneherein feststeht, welche (nicht ausschließlichen) Pflichten sich für den Minister aus der Übernahme eines bestimmten Fachgebietes ergeben. Insoweit ist § 2 Abs. 3 BMinG eine Ordnungsvorschrift, um auf Grund des besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses eines Ministers aus der Ressortfestlegung als solcher bestimmte Rechte und Pflichten folgern zu können. Somit steht beispielsweise für den Minister, dem auf Grund der Bestallungsurkunde das Finanzressort übertragen ist, sein Recht aus Art. 112 GG und § 2 GeschOBReg oder dem Bundesinnenminister sein Recht aus § 12 Abs. 5 BMinG und § 26 Abs. 2 GeschOBReg zu. Diese Rechte ergeben sich nicht aus der üblichen Amtsbezeichnung, sondern auf Grund des in der Urkunde angegebenen, meist aber mit

1) Köttgen in DÖV 1954, S. 4

der Amtsbezeichnung übereinstimmenden Fachgebietes. § 2 Abs. 3 BMinG kann daher nicht als Rechtsvorschrift aufgefaßt werden, die eine Entscheidung über die Unzulässigkeit der Ernennung eines Ministers ohne Geschäftsbereich beinhaltet. Nur ließen sich aus dem Fehlen der Angabe eines Geschäftsbereichs keine Rechte und Pflichten festlegen, die aus dem speziell übertragenen Geschäftszweig folgen würden und sich insoweit als "Ressortrechte und -pflichten" ausgestalten ließen. Mit dieser Aussage kann aber nicht die Folgerung aufgestellt werden, daß damit der Minister ohne Geschäftsbereich weder Rechte noch Pflichten habe. Jeder Minister hat einen wie auch immer gearteten Pflichtenkreis [1], was sich allein schon aus der Zugehörigkeit zum Kabinett ergibt. Der Inhalt dieser "Regierungspflichten" kann allerdings durch § 2 Abs. 3 BMinG weder direkt noch indirekt gefolgert werden.

Darüber hinaus ist § 2 Abs. 3 BMinG auch eine Abgrenzungsvorschrift, indem durch die Angabe des Fachgebietes in der Bestallungsurkunde eine Kompetenzüberschneidung mit anderen Fachgebieten, soweit sie sich nicht aus der Natur der Sache ergibt, vermieden wird. Wenn etwa in der Urkunde als Aufgabengebiet des Gesundheitsministers alle Fragen des Gesundheitswesens angegeben sind, kann nicht der Innenminister dieses ausdrücklich in einer anderen Bestallungsurkunde aufgeführte, ihm aber naheliegende Gebiet in sein Ressort aufnehmen und beispielsweise Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft oder der Lärmbekämpfung treffen.

Wenn es daher in § 2 Abs. 3 BMinG heißt, daß der dem Bundesminister speziell übertragene Geschäftszweig angegeben werden soll, soll damit zum Ausdruck gebracht werden, daß von vorneherein eine Abgrenzung der Aufgabengebiete untereinander möglichst genau vorgenommen ist und Kompetenzstreitigkeiten möglichst ausgeschlossen sind. Andererseits lassen sich aus der Natur des Geschäftsbereiches für den Minister bestimmte Rechts- und Pflichtenverhältnisse folgern, so daß die Angabe des Geschäftsbereichs in der Bestallungsurkunde opportun erscheint und durch den Sollcharakter der Vorschrift auch mit Gewicht belegt werden soll. Aus der Opportunität der Festlegung folgt keine Exklusivität für die alleinige Berechtigung des Fachministers. Das Bundesministergesetz konnte und wollte keine Regelung über die Art der Bundesminister treffen, wenn eine derartige Festlegung nicht durch das Grundgesetz erfolgte und damit die Verfassung die Ausgestaltung des Kollegialorgans "Regierung" nicht von vorneherein und ausschließlich geregelt wissen wollte.

Eine gegenteilige Ansicht kann auch nicht deswegen angenommen werden, daß sich das in Anlehnung an das Reichsministergesetz haltende Bundesministergesetz

---

1) vgl. oben S. 4

die Regelung von § 6 RMinG nicht aufgenommen hat. Auf Grund der Bestimmung von § 6 RMinG war ausdrücklich vermerkt, daß neben dem Regelfall des Ressortministers ausnahmsweise auch die Berufung von Ministern ohne Geschäftsbereich statthaft war, wobei diesen Ministern die Mitgliedschaft zur Reichsregierung und ihr Stimmrecht noch einmal gesetzlich zugesichert wurde [1]. Aus dem Schweigen des Bundesgesetzgebers allein kann nicht ein Bruch mit der Praxis der Weimarer Verfassungssituation gefolgert werden. Nach Köttgen [2] wollte sich der Bundesgesetzgeber hiermit lediglich gegenüber dem etwaigen Vorwurf einer authentischen Interpretation des Grundgesetzes abschirmen.

Im übrigen ist im Bundesministergesetz keine andere Bestimmung enthalten, die den Schluß auf die ausschließliche Existenzberechtigung des Fachministers zulassen würde. Der Gesetzgeber bedient sich stets der Bezeichnung "Mitglieder der Bundesregierung", die unter Einschluß des Bundeskanzlers den allgemeinen Oberbegriff für die Organwalter darstellt. Aber auch in § 12 Abs. 1 BMinG, wo in Satz 1 und 2 Bundeskanzler und Bundesminister getrennt aufgeführt werden, ist in Satz 2 lediglich vom Bundesminister, nicht vom Fachminister die Rede.

2. Geschäftsordnung der Bundesregierung

Die Bestimmungen des Grundgesetzes in den Art. 62 ff sind für das innere Funktionieren der Regierung, für das Zusammenwirken ihrer Mitglieder, sowie für die Verteilung und Befugnisabgrenzung zwischen den das Kollegialorgan "Regierung" bildenden Organwaltern lediglich Rahmenvorschriften, die die Struktur einer parlamentarischen Regierungsform vorschreiben, aber das sog. Innenleben der Regierung keinen weiteren Verfassungsregeln unterworfen haben. In Art. 65 S. 4 GG ist aber festgelegt, daß der Bundeskanzler die Geschäfte der Regierung nach einer von der Bundesregierung beschlossenen und vom Bundespräsidenten genehmigten Geschäftsordnung leitet. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung (GeschOBReg) aus dem Jahre 1951 ist nicht nur eine technische Verfahrensregelung, sondern ein Teil der Verfassungsorganisation selbst, der über die Art und Form des Regierungsorgans Aufschluß vermittelt [3]. Insoweit kann auch nicht mehr der Äußerung Hatscheks [4] gefolgt werden, der in den Geschäftsordnungen eine Summe von Resolutionen sieht, die an und für sich nicht rechtsverbindlich

---

1) vgl. oben S. 26
2) Köttgen in DÖV 1954, S. 4
3) Böckenförde, E., Organisationsgewalt, S. 119
4) Hatschek, J., Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, S. 42

sind und welche nur Konventionalregeln darstellen [1].

In der modernen Zeit reflektiert sich in den Geschäftsordnungen der Lauf der Verfassungsentwicklung und ihre Veränderungen können sogar der verfassungsrechtlichen Entwicklung vorgreifen, indem sie "die Grundsätze des formellen Verfassungsrechts einengen oder ergänzen, überspielen oder unterlaufen" [2]. Die GeschOBReg ist daher ergänzendes Verfassungsrecht, wobei berücksichtigt werden muß, daß sie nur eine ausfüllende und konkretisierende Funktion ausüben kann, da sie an das durch die Verfassung rahmenmäßig festgelegte Regierungssystem gebunden bleibt. Diese Bindung intra constitutionum schließt aber eine Ausfüllung der von den Verfassungsbestimmungen gelassenen Lücken nicht aus [3]. Inwieweit der ihr überlassene Gestaltungsspielraum Regelungen über bestimmte Ministertypen enthält und Anlaß zu Schlüssen bietet, muß durch die hier einschlägigen Bestimmungen dargelegt werden. Es ist jedenfalls davon auszugehen, daß in der dieser Geschäftsordnung typischen Regelung des Geschäftsgangs im Kabinett auch wichtige Rechtsnormen aufgeführt sind, die bestimmten Aussagecharakter in sich tragen und Maßregeln über die Beziehungen der Mitglieder der Bundesregierung untereinander treffen [4].

Nach § 1 S. 2 GeschOBReg sind die Richtlinien des Bundeskanzlers für die Bundesminister verbindlich und von ihnen in ihrem Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung zu verwirklichen. Diese Festlegung bedeutet eine Wiederholung des in Art. 65 S. 2 GG niedergelegten Grundsatzes, ohne einen Schluß auf die Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich hieraus zuzulassen. Um dem sog. Kanzlerprinzip Genüge zu tun, ist die Beachtung der Richtlinien für den Fachminister Notwendigkeit, ohne ihm gleichzeitig im Rahmen des sog. Ressortprinzips seine Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit zu nehmen. Mit der Bestimmung ist festgelegt, daß die Art und Weise der Durchführung der Richtlinieninnehaltung dem Fachminister in seinem Ministerium überlassen bleibt und damit ein direktes Weisungsrecht des Bundeskanzlers in Bezug auf das Ministerium nicht erfolgen kann. Andererseits wird einem eventuellen Bestreben des Fachministers, dank seines Ministeriums seine eigene Politik zu treiben, ein Rie-

---

1) Diese Definition spiegelt den Zustand wieder, der zu Beginn des 20. Jahrhunderts herrschte. In der konstitutionellen Monarchie gab es lediglich Traditionsregeln, die erst langsam mit dem Übergang der konstitutionellen Monarchie zum Parlamentarismus schriftlich niedergelegt wurden; s. Brecht, Die Geschäftsordnung der Reichsministerien, S. 1.

2) Schneider, H., in Festschrift für R. Smend, S. 318

3) Böckenförde, E., Organisationsgewalt, S. 123

4) Seifert-Geeb, Bundesrecht zu Art. 65 GG, Erl. 5, S. 140

gel vorgeschoben. Daß damit ein Geschäftsbereich Voraussetzung für die Ministereigenschaft ist, folgte daraus nicht. Der Gehalt von § 1 S. 2 GeschO BReg würde keiner Änderung unterzogen, wenn der Wortlaut durch Aufgliederung folgende Fassung erhielte: "Diese (erg. die Richtlinien der Politik) sind für alle Bundesminister verbindlich; die Fachminister haben sie auch in ihrem Geschäftsbereich, aber selbständig und unter eigener Verantwortung zu verwirklichen". Mit dieser klaren Fassung würde die Möglichkeit von 2 Fehldeutungen ausgeschlossen:

a) Es ließe sich aus § 1 S. 2 GeschO BReg nicht der Schluß ziehen, daß der Fachminister nur in seinem Geschäftsbereich an die Richtlinien gebunden ist, im sog. Regierungsbereich diese Bindung aber wegfalle; denn dann wäre jeder Minister sein eigener Kanzler. Schon hieraus folgt, daß § 1 S. 2 keine ausschließliche Regelung treffen wollte.

b) Ebenso läßt § 1 S. 2 GeschO BReg nicht die Folgerung zu, daß der Minister ohne Geschäftsbereich gerade wegen des Fehlens eines Geschäftsbereiches nicht an die Richtlinien gebunden sei, sondern daß sie ausschließlich den Fachminister in seinem Geschäftsbereich betrifft. Der Minister ohne Geschäftsbereich ist in demselben Maße an die Richtlinien des Kanzlers gebunden, wie der Fachminister, was sich allein aus seiner Stellung als Minister und damit als Mitglied der Bundesregierung ergibt.

Aus der Erwähnung des Ausdruckes Geschäftsbereich in § 3 und § 9 GeschOBReg folgt keine Möglichkeit der Mutmaßung über die Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich. Diese Vorschriften betreffen Regelungen technischer Art, wenngleich ihnen in diesem Rahmen eine erhebliche Bedeutung zukommen kann. Das muß vor allem für § 9 GeschOBReg angenommen werden, nachdem der Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister in den Grundzügen durch den Bundeskanzler festgelegt wird. Damit kann der Bundeskanzler grundsätzlich die Ressortabgrenzung vornehmen.

Daß der Ausdruck "Geschäftsbereich" ganz allgemein nicht als ausschließlicher Terminus technicus für das Ressort des Fachministers aufgefaßt werden kann und nicht zu unberechtigten Schlüssen über seine alleinige Existenzberechtigung führen sollte, folgt aus § 8 GeschOBReg. Wenn bei Verhinderung des Bundeskanzlers der gemäß Art. 69 GG zu seinem Stellvertreter ernannte Bundesminister ihn in seinem gesamten "Geschäftsbereich" vertreten soll, so bedeutet das dem Umfang nach die gesamte Tätigkeit des Bundeskanzlers. Da der Bundeskanzler gerade von sämtlichen Ressortangelegenheiten befreit ist, kann hier die Erwähnung des Geschäftsbereichs kein Synonym für Ressort sein, wie es der Fachminister innehat.

Es ist die Bezeichnung für die allgemeine Tätigkeit des Bundeskanzlers. Damit soll angedeutet werden, daß die Bezeichnung Geschäftsbereich in der GeschOBReg nicht als ausschließlicher Beweis für die Verbindung mit dem Fachminister und damit als dessen alleinige Existenzberechtigung angesehen werden kann.

Lediglich in § 10 GeschOBReg wird ausdrücklich der Ausdruck "Fachminister" gebraucht. Nach dieser Bestimmung sollen Deputationen in der Regel nur vom federführenden Fachminister empfangen werden. Es fragt sich, ob hier die Betonung nicht auf dem Adjektiv "federführend" gelegt sein soll. Jedenfalls könnte aus der Formulierung gefolgert werden, daß neben dem Fachminister auch noch ein anderer Ministertyp, nämlich der Minister ohne Geschäftsbereich vorausgesetzt wird. Andernfalls wäre die Erwähnung "Fach"-Minister überflüssig.

3. Der Allgemeine und der Besondere Teil der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien

Der Allgemeine Teil der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO I) bezweckt eine Festlegung der Regeln für den inneren Geschäftsbetrieb und den Geschäftsgang in den Bundesministerien in der Form von Dienstanweisungen [1]. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß sich das Ministerium als eigenständige oberste Bundesbehörde institutionalisiert hat und der umfangreiche Geschäftsbetrieb einer Regelung bedarf. Da sich der Minister ohne Geschäftsbereich gerade dadurch charakterisiert, daß er kein Leiter eines bestimmten Ministeriums ist, kann insoweit auf Grund der Festlegungen für den Geschäftsbetrieb kein indirekter Schluß auf seine Position als Leiter gezogen werden; dieses könnte nur für den Fachminister in Betracht kommen. Aus § 3 GGO I, nach dem "der Bundesminister" durch den Staatssekretär vertreten wird, folgt nicht etwa eine indirekte Unzulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich, dem kein Staatssekretär zugeordnet ist. Der nicht ausschließlich regelnde Charakter der Vorschrift folgt schon aus der sich anschließenden Verweisung auf andere Vorschriften im Falle der Vertretung des Bundesministers in der Bundesregierung. Wie aus § 14 GeschOBReg ersichtlich ist, hat der Staatssekretär nur ein Vertretungsrecht für den Bundesminister als Leiter einer obersten Bundesbehörde. Demzufolge kann auch ein Minister ohne Geschäftsbereich vertreten werden, nämlich durch einen anderen Bundesminister.

Bei dem Besonderen Teil der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO II) handelt es sich um eine Dienstanweisung, die über die praktische Anwen-

---

1) vgl. Lechner-Hülshoff, Parlament und Regierung, S. 348

dung verfassungs- und verfahrensrechtlicher Vorschriften Aufschluß gibt [1]. Das bedeutet aber nicht, daß die praktische Anwendung der Verfassungsvorschriften, beispielsweise von Art. 62 GG oder Art. 65 GG, als ausschließliche Interpretationsmöglichkeit ihres Sinns auf Grund dieser Gemeinsamen Geschäftsordnung herangezogen werden kann. Durch die Festlegung von Vorschriften über den Verkehr der Bundesminister mit der Bundesregierung und den gesetzgebenden Körperschaften Bundestag und Bundesrat oder mit dem Bundesverfassungsgericht, sowie über das ministerielle Verfahren bei der Gesetzgebung wird die Zulässigkeitsfrage des Ministers ohne Geschäftsbereich nicht berührt; auch indirekte Schlüsse lassen sich hieraus nicht ziehen.

1) Mangoldt-Klein, Grundgesetz zu Art. 65 Erl. VI, S. 1271

ABSCHNITT C:
DIE VERFASSUNGSPRAXIS SEIT DEM BESTEHEN DES GRUNDGESETZES

I. DIE IDENTITÄT ZWISCHEN DEM "MINISTER FÜR BESONDERE AUFGABEN" UND DEM MINISTER OHNE GESCHÄFTSBEREICH

Im Jahre 1953 traten im Zuge der 2. Kabinettsbildung des damaligen Bundeskanzlers Adenauer vier Minister hinzu, denen die amtliche Bezeichnung "Bundesminister für besondere Aufgaben" gegeben wurde. Diese Minister verkörperten nichts anderes als den Typ des Ministers ohne Geschäftsbereich. Zwischen beiden Einrichtungen besteht Identität.

Worauf diese amtliche Bezeichnung zurückgeht, ist nicht ganz ersichtlich. Sie dürfte aus dem Bestreben geboren sein, einer möglichen rechtlichen Unzulässigkeit des Ministers ohne Geschaftsbereich auf Grund der noch jungen Verfassungsbestimmungen auf die Weise Rechnung zu tragen, durch die Erwähnung der besonderen "Aufgabe" nach außen eine Ressortähnlichkeit konstruiert zu haben und man sich mit dieser Konstruktion keinen direkten Angriffen wegen eines möglichen Verfassungsverstoßes ausgesetzt sehen mußte. Im übrigen konnte dann die inhaltliche Ausfüllung des neuen Terminus technicus der zukünftigen Entwicklung der Regierungspraxis überlassen werden.

Es ist auch die Vermutung ausgesprochen worden, daß die Bezeichnung auf die in der bayerischen Verfassung in Art. 49 Abs. 2 vorgesehenen "Minister für Sonderaufgaben" zurückgeht [1]. Diese bereits seit 1946 bestehende Verfassungsbestimmung basiert darauf, daß infolge von Art. 49 Abs. 1 der Verfassung die Geschäfte der Staatsregierung definitiv festgestellt wurden und damit die Zusatzbestimmung von Absatz 2 als Regulativ einer im übrigen ab initio festgelegten organisationsrechtlichen Befugnis zu betrachten ist. Die verfassungsrechtlich sanktionierte Einrichtung des Ministers für Sonderaufgaben war bereits auch in der bayerischen Regierungspraxis durch die Schaffung des "Staatsministeriums für Sonderaufgaben" angewendet worden, wobei hier allerdings die Besonderheiten der historischen Entwicklung des bayerischen Staatsrechts zu beachten sind. Demzufolge ist ein unmittelbarer Vergleich zwischen dem "Minister für Sonderaufgaben" nach bayerischem Landesrecht und dem "Minister fur besondere Aufgaben" nach Bundesrecht nicht möglich. Während nämlich dem früheren bayerischen Staatsrecht der Typ des Ministers ohne Geschäftsbereich nicht nur nicht vertraut, sondern auf Grund

---

1) Böckenförde, Die Organisationsgewalt, S. 221/222 Fußnote 1

der Verfassungsregelungen als rechtlich unzulässig begegnete [1], war demgegenüber dem Reichsrecht der Minister ohne Geschäftsbereich durchaus vertraut, so daß es denkbar erscheint, diese Einrichtung auf Grund Bundesrechtes weiterzuführen.

Die Feststellung, daß zwischen den "Bundesministern für besondere Aufgaben" und den Ministern ohne Geschäftsbereich Identität besteht, kann sich allerdings nicht auf einhellige Ansicht stützen. Maunz-Dürig [2] glauben, eine Unterscheidung zwischen der in der Regierungspraxis des Bundes erfolgten Ernennung zu Ministern für besondere Aufgaben und den Ministern ohne Geschäftsbereich machen zu müssen. Es wird darauf hingewiesen, daß die Praxis auf die Bezeichnung Minister ohne Geschäftsbereich und auf ihre Einrichtung überhaupt verzichtet habe und gleichzeitig wird die sich nach dieser Ansicht unterscheidende Ernennung von Bundesministern für besondere Aufgaben für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt. Ähnlich äußert sich Hamann [3], der die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich bezweifelt und ausführt, daß die Staatspraxis ihre Ernennung bisher vermieden habe und statt dessen Minister für besondere Aufgaben geschaffen worden seien. Dieser Ansicht, eine Unterscheidung zwischen beiden Ministertypen zu konstruieren, ist nicht beizupflichten: Es kann und soll nicht bestritten werden, daß eine besondere Aufgabe in einer derartigen Weise inhaltlich umrissen und konkretisiert werden kann, daß sich hieraus eine bestimmte, fortwährende Tätigkeit für den Minister entwickelt. Dann ist der betreffende Minister aber kein Minister für besondere Aufgaben mehr, sondern ein Minister für die besondere Aufgabe, d.h. je nach der Konkretisierung der Aufgabe ein Minister für eine bestimmte Angelegenheit. Die Besonderheit der konkretisierten, inhaltlich umrissenen Aufgabe mag dann lediglich in der Abgrenzung zu den Geschäftsbereichen typischer Art im Bereiche der Exekutive liegen, wobei sich das Besondere nur durch seine Novität zu den traditionellen Geschäftsbereichen charakterisiert. Insoweit wird für den Minister seine Eigenschaft als Fachminister begründet. Damit hätte aber ein Wandlungsprozeß stattgefunden, der aus dem ursprünglichen Typ des Ministers für besondere Aufgaben einen Minister besonderer, d.h. bestimmter Art hat entstehen lassen. Auf eine Formel gebracht würde das bedeuten, daß aus dem unbestimmten Pluralbegriff von besonderen Aufgaben ein bestimmter Singularbegriff dieser oder jener Aufgabe geworden ist. Die Möglichkeit der Wandlung ist grundsätzlich nicht auszuschließen; sie bedeutet aber auch die Wandlung des Ministertyps. Die Einrich-

---

1) vgl. § 58 Abs. 1 S. 1 BV v. 14.8.1919, zum vorangegangenen Verfassungsrecht s. v. Seydel-Piloty, Bayerisches Staatsrecht, S. 337

2) Maunz-Dürig, Kommentar zum GG, Bd. I zu Art. 62, Anm. 4, S. 10

3) Hamann, A., Kommentar zum GG zu Art. 62, Anm. B 2, S. 314

tung des Ministers für besondere Aufgaben als solche bleibt damit unberührt.

Ein Beispiel dafür, daß es sich nicht um einen Minister für besondere Aufgaben, sondern um einen Minister mit übertragenem Geschäftsbereich handelt, kann aus der Praxis einer Landesregierung herangezogen werden. Im Freistaate Bayern wurde im Jahre 1946 ein Staatsministerium geschaffen, das zwar die Bezeichnung "Staatsministerium für Sonderaufgaben" trug, dem aber eine bestimmte Aufgabe zugewiesen war, nämlich die Aufgabe zur Durchführung des "Gesetzes zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus". Die Arbeit dieses Staatsministeriums bestand demnach in Gesetzesvollzugsaufgaben, indem die Herstellung der Rechtssicherheit und die Einheit der Durchführung des Gesetzes "in der Sphäre des Staatspolitischen" [1] gewährleistet sein sollte. Zur Durchführung dieses Gesetzes wurden Spruchkammern gebildet. Dabei sollte die Spitze des Verwaltungsapparates das Staatsministerium für Sonderaufgaben bilden! Dem Minister selbst wurden bestimmte Rechte und Pflichten zugewiesen und zu seiner Beratung und zur Vorbereitung der einschlägigen Aufgaben neben der Rechtsabteilung im Ministerium eine Kassationsstelle errichtet und dazu die Dienststelle eines Generalklägers geschaffen [2]. Damit ist offensichtlich, daß dem Minister ein Verwaltungsapparat zugewiesen war, der zur Erfüllung eines bestimmten Aufgabenkreises bestimmt war und über das Maß hinauszog, was man als durchaus mögliche Mitarbeiterzuweisung an einen Minister für besondere Aufgaben ansehen könnte. Es handelte sich bei dieser Einrichtung nicht um einen an den Minister übertragenen Sonderauftrag in den oben aufgezeigten Grenzen [3], weil es um Gesetzesvollzugsaufgaben mit einem zugeordneten Ministerium ging. Vielmehr wurde hier ein bestimmter Teil des Innen- und des Justizressorts [4] verselbständigt. Diese Tatsache entsprach auch dem bisherigen bayerischen Staatsrecht, das einen Minister ohne Geschäftsbereich nicht kannte [5].

---

1) Mitteilungsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Sonderaufgaben Nr. 1-2 S. 2

2) Mitteilungsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Sonderaufgaben Nr. 4

3) vgl. oben S. 5-7

4) Das zeigt sich auch daran, daß die dem Minister für politische Befreiung verliehenen Aufgaben ab 30.10.1954 dem Staatsministerium der Justiz und ab 1.1.1960 grundsätzlich auf die Staatsministerien der Justiz und der Finanzen aufgeteilt wurden. Vgl. Nawiasky Leusser-Schweiger-Zacher, Kommentar zur Bayer. Verf. zu Art. 44, Anm. 4 S. 3

5) vgl. unten S. 69

Folgt man der Ansicht von Maunz-Dürig, die sich möglicherweise die bayerische Einrichtung als Prototyp der im Jahre 1953 in der Bundesregierung ernannten Minister für besondere Aufgaben vorstellte, müssen diese Minister neben den Typ des Ministers ohne Geschäftsbereich gestellt werden, d.h. sie müßten als Minister mit Geschäftsbereich und damit als Ressortminister eingestuft werden. Denn die Konstruktion eines Ministers weiteren Typs ist unter dem Blickpunkt des Geschäftsbereichs nicht möglich; entweder ist der Minister ein Minister mit oder ohne Geschäftsbereich. Die Minister für besondere Aufgaben, wie sie im Jahre 1953 zum 1. Mal auf Bundesebene ernannt wurden, als Ressortminister einzustufen, ist aber nicht gerechtfertigt und entsprach auch nicht dem Zweck ihrer Ernennung. Die Entwicklung in der Praxis hat gezeigt, daß die besonderen Aufgaben dieser vier Regierungsmitglieder nicht in der Weise konkretisiert worden sind, daß sich hieraus in der Folgezeit eine bestimmte, fortwährende und inhaltlich umrissene Tätigkeit für den jeweiligen Minister entwickelte. Offensichtlicher Anhaltspunkt dafür ist schließlich auch die Tatsache, daß keiner dieser Minister im 2. Kabinett Adenauer bis zum Ende der Wahlperiode in dieser Stellung geblieben ist, noch daß sich wegen der etwaigen Wahrnehmung einer Geschäftsbereichsaufgabe die Notwendigkeit der Ersetzung abzeichnete [1]. Das dürfte aber kein Zufall sein und zu der Feststellung berechtigen, daß eine Konkretisierung der Aufgaben im Sinne einer Ressortbildung weder stattgefunden hatte noch beabsichtigt war. Außerdem wurde für alle vier Bundesminister zunächst nur ein gemeinsames Büro eingerichtet, während jedem Fachminister im allgemeinen ein eigener Haushalt zugewiesen wird [2]. Die Tendenz, den Ministern vorübergehend Aufgaben aus dem Bereich des Mittelstandes oder der Wasserwirtschaft zu übertragen, kann allenfalls unter dem Gesichtspunkt der zulässigen Übertragung eines Sonderauftrages in dessen Grenzen gesehen werden, weil keine eindeutige Konkretisierung mit der Folge der ausschließlichen Tätigkeit für den Minister und der Zuweisung eines Verwaltungsapparates erfolgte. Derartige Sonderaufträge begründen keinen Geschäftsbereich.

Nachdem die offizielle Bezeichnung "Bundesminister für besondere Aufgaben" im Jahre 1953 gewählt worden war, hieß die Bezeichnung später auch Bundesminister mit Sonderaufgaben oder man bediente sich des einfacheren, volkstümlicheren Ausdrucks "Sonderminister". Hiermit kommt schon eher die Beziehung zum fehlenden Geschäftsbereich zum Ausdruck, da das Wort "Aufgaben", auf

---

1) Der Bundesminister Tillmanns verstarb im November 1955; die Bundesminister Kraft und Schäfer traten im Oktober 1956 zurück; der Bundesminister F.J. Strauß übernahm das im Oktober 1955 neu errichtete Bundesministerium für Atomfragen - vgl. Kaja in A.ö.R. Bd. 89, S. 383.

2) vgl. Bundeshaushaltsrechnung 1953, hinter Einzelplan 28 2. Stelle

Grund dessen Maunz-Dürig und Hamann möglicherweise eine Gleichschaltung mit dem Begriff des Geschäftsbereichs vornehmen und daher diesen Ministertyp von vorneherein zum Ressortminister küren wollen, weggefallen ist. Durch den Ausdruck "Sonderminister" soll nichts anderes ausgesagt sein, als daß dieser kein Minister für ein spezielles Fachgebiet ist und damit auch keinen Geschäftsbereich verwaltet. Böckenförde [1] meint, daß in der Öffentlichkeit der "Sonderminister", der offenbar etwas Besonderes zu verrichten hat, einen besseren Ruf haben könnte als der Minister ohne Portefeuille, dem der Bereich der Geschäftslosigkeit, des amtslosen Daseins anhafte.

Es ist daher hervorzuheben, daß "Minister für besondere Aufgaben" nichts anderes als Minister ohne Geschäftsbereich sind und daher neben den Typ des Fachministers gestellt werden müssen. Mit ihrer Ernennung sollte die bisherige Praxis des Staatsrechts der Weimarer Republik fortgeführt werden. Sie sind lediglich die zeitgemäße und der Regierungsstruktur des Bonner Grundgesetzes angepaßte Erscheinungsform des Ministers ohne Geschäftsbereich [2]. Welche Funktion der Minister ohne Geschäftsbereich erfüllen kann, ist ebenso ein anderes Problem wie die Möglichkeit, daß aus ihm ein Fachminister werden kann, wenn ihm eine bestimmte Aufgabe im Bereiche der vollziehenden Gewalt übertragen wird. In demselben Maße kann durch die Übertragung einer anders-gearteten Aufgabe im Bereiche der vollziehenden Gewalt ein Fachminister sein Ressort wechseln. Mit der Ernennung zum "Bundesminister für besondere Aufgaben" ist dessen Tätigkeitsbereich im Sinne eines Geschäftsbereichs nicht umrissen, weil dann eine Ernennung zum Bundesminister mit der jeweiligen Aufgabe vorliegen würde. Hiermit wird vielmehr der Typ des Ministers ohne Geschäftsbereich verkörpert [3].

---

1) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 224

2) So auch Böckenförde, ebenda S. 222

3) ebenso im Ergebnis: v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz zu Art. 62, Anm. III_3, S. 1215-1216: Die 2. Bundesregierung hatte 4 Minister ohne Geschäftsbereich, die "Bundesminister für besondere Aufgaben" hießen. Münch, Die Bundesregierung, S. 187: Die 2. Bundesregierung hatte 4 deklarierte Minister ohne Geschäftsbereich, die Minister für besondere Aufgaben hießen. Schlochauer, Öffentliches Recht, S. 68: Die Ernennung von Ministern ohne Geschäftsbereich oder für besondere Fragen; Eschenburg, Th., Staat und Gesellschaft in Deutschland, 5. Aufl. 1962, S. 730: 2 Minister sind ohne Portefeuille; ihre Amtsbezeichnung ist Minister für Sonderfragen.

II. REGIERUNGSSTRUKTURELLE ERWÄGUNGEN AUS VERFASSUNGSPOLITISCHER SICHT

Es ist die Ansicht vertreten worden, daß ein Minister mit besonderen Aufgaben, d.h. ein Minister ohne Geschäftsbereich auf Grund der allgemeinen Organisationsstruktur der Bundesregierung keinen Platz zu behaupten habe [1]. Sie wird damit begründet, daß der Minister als politischer Minister nur dann eine Entfaltungsmöglichkeit habe, wenn die politische Gesamtleitung der Regierungsarbeit und auch die Bestimmung der Richtlinien der Politik beim Kabinett als Kollegialorgan und nicht beim Kanzler liegt. Im Kabinett komme dann das politische Gewicht zum Tragen. Als Beispiel wird die Organisationsstruktur der Weimarer Republik mit dem bestehenden Zwang zur Mehrparteienkoalition angeführt, auf Grund dessen die Richtlinienbestimmung im Kabinett herrschend war.

Diese Ansicht kann nur insoweit Gültigkeit für sich in Anspruch nehmen, als hier auf die tatsächlichen Machtverhältnisse innerhalb der Regierungsgewalt Bezug genommen wird. Es muß eine eindeutige Trennung zwischen Staatsgewalt und Regierungsgewalt, zwischen rechtlicher Organisation und Verfassungspraxis gezogen werden. Bei der rechtlichen Untersuchung, wo die Staatsgewalt den Mittelpunkt einnimmt, wird festgestellt, wer zur Ausübung des Befehlsrechts berechtigt ist, während unter dem Blickpunkt politischer Betrachtungsweise im Sinne der Regierungsgewalt danach gefragt wird, wer unter Berücksichtigung der Gesamtheit aller tatsächlichen Umstände in der Lage ist, mit seinem Willen und seiner Persönlichkeit die Geschicke des Staates zu bestimmen [2]. Auch in der Verfassung der Weimarer Republik war dank Art. 56 die Richtlinienkompetenz für den Reichskanzler festgelegt. An dieser rechtlichen Situation hat sich schon auf Grund der fast wörtlichen Übernahme des Artikels in das Grundgesetz nichts geändert. Strukturelle Unterschiede aus dieser Sicht zwischen der Staatsgewalt in der Weimarer Republik und unter der Herrschaft des Grundgesetzes sind nicht entstanden und können daher nicht die Position des Ministers ohne Geschäftsbereich zu seinen Gunsten oder Ungunsten verändert haben.

Aus der Sicht der Verfassungspraxis soll nicht bestritten werden, daß die Bedeutung und das Gewicht des Ministers ohne Geschäftsbereich verschieden sein kann und es hier auf die tatsächlichen Verhältnisse ankommt, ob die Richtlinien der Politik im Geiste der Rechts- oder der Machtkonstruktion bestimmt werden. Die Beurteilung würde sich dann aber nicht nur auf das Verhältnis der Weimarer Re-

---

1) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 223

2) Rothenbücher, K., Die Stellung des Ministeriums nach Bayerischem Verfassungsrecht, S. 71

publik zur Bundesrepublik beschränken, sondern im gleichen Maße sich auf die verschiedenen Bundesregierungen seit dem Bestehen des Grundgesetzes beziehen. Sie stellt sich dann nicht als Rechtsfrage, sondern als eine Angelegenheit der politischen Machtverhältnisse im Rahmen der Organisationsstruktur der Bundesregierung dar. An der rechtlichen Festlegung der Richtlinienkompetenz ist durch die Formulierung der Verfassungsnorm ebenso wenig zu rütteln wie an der Mischung des sog. Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzips. Aus Gründen der politischen Machtentfaltung können aber der Kanzler in seiner Persönlichkeit oder der einzelne Minister verschiedenes Gewicht in die Waagschale werfen und das Pendel dieser Schätzung der Macht nach dieser oder jener Seite ausschlagen lassen. Dabei muß wieder zwischen der Bildung der Regierung und ihrem späteren Zusammenwirken unterschieden werden.

Die Bildung, d.h. die Zusammensetzung einer Regierung ist vor allem eine politische Angelegenheit, politisch zu verstehen im Sinne von machtgerecht im Gegensatz zu sachgerecht [1]. Das Grundgesetz hat auf eine inhaltliche Festlegung und verfassungsrechtliche Normierung des politischen Prozesses der Regierungsbildung verzichtet und nur das formelle Verfahren und die Zuständigkeit der beteiligten Staatsorgane für Kanzlerberufung und Kabinettsbildung festgelegt [2]. Bei der Bildung einer Parlamentsregierung ist entscheidend, welche Partei die Regierung tragen soll. Je vielschichtiger die Koalition ist, umso komplizierter wird die Parteiarithmetik und der Anspruch, an der Regierungsgewalt durch Parteienminister partizipieren zu wollen. Dann kann auch ein dergestaltetes Bestreben der Parteien erkennbar werden, was sich mit dem Begriff der Ämterpatronage umschreiben läßt. Im Falle der Koalitionsregierung wird sich diese Tendenz in der Proporzpatronage [3] niederschlagen, indem für die Verteilung unter den Koalitionspartnern eine Berücksichtigung ihrer Stärke und eine Bewertung der Ministerämter nach Rang und Stellung sowie nach der Bedeutung der damit möglicherweise verbundenen Behördenleitung erfolgen wird. In richtungsgleicher Wertung müßte das Bestreben der Parteien nach Herrschaftspatronage [3] angesehen werden, demzufolge die Partei im Hintergrund die Entscheidung der Exekutive durch die Besetzung von Schlüsselpositionen ausmachenden Ministerämtern steuern kann und insoweit mittelbare Machtausübung pflegt, indem in ihrem Sinne regiert und verwaltet wird. Unter dem Vorzeichen dieser machtpolitischen Bestrebungen muß auch die Tendenz der tatsächlichen Verlagerung der Richtlinienkompetenz vom Reichskanzler zum Kabinett in der Weimarer Republik verstanden werden.

---

1) Eschenburg, Th., in "Die Zeit", Nr. 41 vom 10.10.1957

2) vgl. Bartelt, Chr., Regierungsbildung nach dem GG, S. 122 und oben S. 24

3) Die Begriffsfestlegungen erschienen bei Eschenburg, Th., Ämterpatronage, S. 12-13

Nach dem Zustandekommen der Regierungsbildung kommt es bezüglich ihres Zusammenwirkens auf die politische Führung an. Hierbei kann sich der Kanzler die dem deutschen Regierungssystem an sich traditionelle Vorstellung zunutze machen, daß er als Hüter der Politik einen Kanzlertyp Bismarck'scher Prägung zu verkörpern hat, während die Fachminister als Hüter der traditionellen oder neuen Verwaltungsaufgaben ihrem Ressortdenken nachgehen sollen.

Tritt nun neben den Kanzler als monokratischen Gesamtleiter der unter dem Kriterium der Verfassungsmäßigkeit stehenden [1] Regierungsgewalt und den Fachminister als selbständigen obersten Behördenleiter der Minister ohne Geschäftsbereich, so muß man ihn unter Berücksichtigung der angeführten Gesichtspunkte entweder als unbedeutend ansehen, da er die Aufgaben des Kanzlers nicht beschränken darf oder er erlangt eine derart einflußreiche Bedeutung, daß man in ihm den wahren Kanzler vermutet. Entsprechend wird er im 1. Falle lediglich als eine Art Dekorationsfigur angesehen, geboren aus Gründen der Parteiarithmetik und beschränkt auf sein Dasein als unbedeutender Stimminister im Kabinett als Kollegialorgan. Daraus erwächst dann die Vorstellung, der Minister ohne Geschäftsbereich sei nur ein Mißbrauch des Parteiregimes, um dem Wunsch auf anteilige Ministerbesetzung gerecht zu werden; er diene nur der "Manifestation des Appetits der Parteien" [2]. Der Minister selbst muß infolgedessen wegen der Einschränkung seines Betätigungsfeldes einen Drang zum Ressort dieser oder jener Art entwickeln, um zum Fachminister mit der daraus folgenden Anerkennung zu avancieren. So ergibt sich das, was Glum [3] auf den kurzen Nenner gebracht hat: Man ist in Deutschland eben nicht gern ein Minister ohne Portefeuille. Andererseits muß er aber ein Ministeramt bekleiden, da die Verbindung Ministeramt und Kabinettzugehörigkeit institutionell festgelegt ist. So muß er als Folge von Art. 62 GG Minister sein, um Kabinettmitglied zu werden und es bedarf der Kabinettzugehörigkeit, um seine politischen Funktionen als Minister überhaupt ausüben zu können.

Der 2. Fall, nämlich daß er vom Tatsächlichen her die Position des Kanzlers einnimmt, kann aus der machtpolitischen Situation entspringen, daß er als Führer einer starken Koalitionsgruppe deren "Richtlinien" durchzubringen weiß oder daß der Kanzler sich in seinem Streben nach Sicherung der Regierungsgewalt diese nicht mit seinen Fachministern teilen muß, sondern mit seiner eigenen Fraktion und Partei, wobei sich der von der Ressortarbeit entlastete Minister ohne Geschäftsbereich stillschweigend eine Machtposition ausbauen kann. Schließlich ist es auch

---

1) vgl. Münch, Die Bundesregierung, S. 12 und Bergstraesser, A., in Festgabe für E. Fraenkel, S. 47

2) Amphoux, Le chancelier fédéral, S. 288

3) Glum, Fr., Die staatsrechtliche Struktur der BRD, S. 185

denkbar, daß der Kanzler in seiner Richtlinienbestimmung tatkräftige ministerielle Unterstützung braucht und dabei von seiner Rechtposition zugunsten einer Dekonzentralisierung auf den politischen Minister abweicht.

Zwischen diesen beiden aufgezeigten Extremen sollte man die Tätigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich unter dem Blickpunkt der tatsächlichen Verhältnisse in mehr ausgleichender Form sehen: Auf Grund der Regierungsstruktur ist es dem Minister rechtlich verwehrt, die Position des Kanzlers einzunehmen. Daraus folgt seine Verpflichtung, die rechtliche Situation nicht dank tatsächlicher Verhältnisse umändern zu wollen. Andererseits bietet das Kabinett als Regierungskollegium die Möglichkeit, nicht lediglich als Dekorationsfigur in Erscheinung treten zu müssen. Rechtlich gesehen ist zwar das Kabinett keine ausschließliche Leitungsstelle der Regierungsgewalt. Es stellt insoweit nur das Bindeglied zwischen Kanzler und Ministern dar. Daneben ist es aber auch eine Organisation der politischen Führungsspitze [1], wenn ihr als solcher zwar nicht die Gesamtleitung der Politik allein anvertraut ist. Machtpolitisch kann sich indes durchaus ein kollegialer Regierungsstil herauskristallisieren, wobei die bestehenden Koalitionsverhältnisse einen berechtigten Faktor bilden können. Zudem ist der politische Bereich nicht weniger vielschichtig als die Fachbereiche innerhalb der Exekutive. Er kann gerade wegen der Vielschichtigkeit notwendigerweise aufgliederungsbedürftig sein, was eine entsprechende Tätigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich im Kabinett bewirken könnte, ohne damit dem Kanzler seine Position zur Ausübung der politischen Führungsrolle absprechen zu müssen. Neben der Möglichkeit des Veto durch den Kanzler ist einer zu stark ausgeprägten Verselbständigung der politischen Entfaltung des Ministers schon dadurch ein Riegel vorgeschoben, daß im Kabinett gleiche Rangstellung unter den Ministern besteht. Daß andererseits im Kabinett nur derjenige Minister ein machtpolitisches Gewicht hat, der eine Hausmacht in Form der Leitung eines Ministeriums verkörpert, dürfte im Hinblick auf die vergleichbar schwache Hausmachtstellung, wie sie ein Gesundheits- oder Bundesratsministerium darstellen würde, zu bezweifeln sein.

Auf Grund dieser regierungsstrukturellen Erwägung ist festzustellen, daß

- der Minister ohne Geschäftsbereich seinen Platz auch im Regierungssystem unter dem Grundgesetz behaupten kann,
- machtpolitische Beschränkungen im Verhältnis zu den Fachministern nicht wegen der fehlenden Ressortführung zwangsläufig entstehen mußten,
- und daß die Vielschichtigkeit der Regierungsgewalt eine gewisse Dekonzentralisierung im Sinne einer Arbeitsteilung auf den Minister ohne Geschäftsbereich als Regierungsmitglied ohne damit verbundene Aufgabe der Rechtsposition des Kanzlers bedingen kann.

---

1) a. A. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 170

III. DIE MINISTER OHNE GESCHÄFTSBEREICH IN DEN EINZELNEN BUNDESREGIERUNGEN SEIT DEM INKRAFTTRETEN DES GRUNDGESETZES

Die Berufung von Ministern ohne Geschäftsbereich in die einzelnen Bundesregierungen war Schwankungen unterworfen; sie erfolgte nicht nach dem Grundsatz der als von vorneherein notwendig erachteten Zugehörigkeit als Mitglied im Regierungskollegium.

Die erstmals seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes ernannten Minister mit der Amtsbezeichnung "Bundesminister für besondere Aufgaben" wurden in das 2. Kabinett des damaligen Bundeskanzlers Adenauer im Jahre 1953 aufgenommen. Auffallend ist die verhältnismäßig hohe Zahl von 4 Ministern, zumal die Einrichtung seit dem Bestehen des Grundgesetzes zum ersten Mal eingeführt wurde und infolgedessen keine auch noch so bescheidene Erfahrung der Entwicklungsmöglichkeit dieses Ministertyps unter dem Grundgesetz vorhanden war. Ob der Kabinettchef mit der Ernennung der Minister sein Organisationsrecht unterstreichen wollte, mag dahingestellt bleiben. In der Regierungserklärung [1] wurde die damit verbundene Vergrößerung des Kabinetts verteidigt, indem auf diese Weise dem Bestreben nachgekommen werden sollte, möglichst viele Gruppen wirksam an der Verantwortung teilnehmen zu lassen. Nach den Erklärungen des Bundestages erschien es ihm notwendig, das politische Element im Kabinett auf Grund seiner Erfahrungen der vorausgegangenen 4 Jahre stärker zur Geltung kommen zu lassen. Hiermit wollte er zugleich eine engere Verbindung mit dem hinter dem Kabinett stehenden Fraktionen des Bundestages und mit diesem in seiner Gesamtheit herstellen, um das politische Zusammenspiel zwischen Legislative und Exekutive zu fördern [2]. Schließlich sollten durch die neuen Mitglieder des Kabinetts die Regierungspolitik auf Versammlungen von Organisationen und überhaupt in der Öffentlichkeit in stärkerem Umfange dargelegt werden. Durch diese Art der Öffentlichkeitsarbeit durch Kabinettsmitglieder wurde so eine nähere, unmittelbare Verbindung zwischen der Wählerschaft und der mittelbar von ihr getragenen Regierung zum Ziel gesetzt. Das Bestreben des Bundeskanzlers nach erweiterter Verständigung zum Bundestag und zu der Öffentlichkeit hat sich in der Folgezeit dann aber nicht so entwickelt, wie es ihm zunächst vorgeschwebt

---

1) Regierungserklärung v. 20.10.1953, StenoBer BT, 2. Wahlperiode, Bd. 18, 3. Sitzung, S. 13, s. auch Entgegnung des Oppositionsführers darauf in Steno Ber BT, Bd. 18, 4. Sitzung, S. 23.

2) Daher erhob der Regierungschef die Forderung, daß die Minister für besondere Aufgaben frühzeitig über die Absichten der einzelnen Fachministerien unterrichtet werden sollten, damit sie ihre Fraktionen ausführlich ins Bild setzen könnten, vgl. ArchG 1953, 4211 G

haben mag. Daher sah er wohl auch keine Veranlassung, den Ministertyp durch Neuernennungen fortleben zu lassen, nachdem die Sonderminister entweder aus dem Kabinett ausgeschieden waren oder ein Fachministerium übernahmen.

Erst im Zuge der 4. Kabinettsbildung im Jahre 1961 wurde wieder ein Sonderminister ernannt, der auch bei der im darauffolgenden Jahre erfolgten Umbildung des Kabinetts sein Ministeramt behielt [1]. Seine amtliche Bezeichnung lautete wiederum "Minister für besondere Aufgaben". Mit dieser Ernennung folgte eine neue Variante der Beurteilung des Sonderministers. Er wurde allgemein als Vertrauter des Bundeskanzlers angesehen, der diesem in der Ausübung der Regierungsgewalt zur Seite stand. Gleichzeitig sollte er das Bestreben nach Ausgleich sowohl innerhalb der Bundesregierung pflegen, als auch die Kontaktpflege zwischen Regierung und Bundestagsfraktionen aufrechterhalten. Im Laufe seiner Amtsperioden vollzog sich ein Wechsel in der Funktion durch die Übernahme des Vorsitzes des Bundesverteidigungsrates. Dieser Kabinettausschuß war innerhalb des Regierungskollegiums zu einem gewichtigen Faktor der Regierungstätigkeit herangewachsen. Die Vielseitigkeit dieses Bereichs, wie auch die Erkenntnis, daß diesbezügliche Probleme politischen und militärischen Charakters die Bereiche mehrerer Ressorts berührten und einer entsprechenden Koordinierung bedurften, führte zu einer Verlagerung der ursprünglichen Monopolstellung des Bundeskanzlers auf den Verteidigungsrat, wo der Vorsitzende seinerseits mehr und mehr aus einer bloßen Funktion, den Vorsitz zu führen, auch die im Zusammenhang mit diesen Problemen sich ergebenden Geschäfte führte. Er nahm im Laufe seiner Amtszeit in stärkerem Maße echte Geschäftsfunktionen wahr, die nicht mehr mit den charakteristischen Merkmalen eines Sonderauftrags gekennzeichnet werden konnten. Seine Ministertätigkeit wurde einseitig richtungsbezogen und entwickelte sich zu einer ständigen Aufgabe. Folgemäßig mußte die Übertragung dieser bestimmten Tätigkeit eine personelle Erweiterung seines ursprünglich einem Minister für besondere Aufgaben zukommenden Büros bedingen, die dadurch in ausdrucksvoller Form vollzogen wurde, daß dem Minister ein beamteter Staatssekretär zugewiesen wurde. Es entspricht der Funktion eines beamteten Staatssekretärs, Gehilfe des Ministers in administrativer Tätigkeit zu sein, was Administration voraussetzt. Damit hatte sich ein Wandel vom Minister ohne Geschäftsbereich zum Minister mit Geschäftsbereich vollzogen. Das beruhte weniger darauf, daß ihm der Vorsitz eines Kabinettausschusses übertragen wurde, der an sich noch keinen Geschäftsbereich begründet. Vielmehr übernahm er gleichzeitig Verwaltungsaufgaben, die über den Vorsitz als solchen hinausgingen. Ihm unterlag die Planung der Landesverteidigung und der Bündnispolitik, einem ebenso bedeutsamen wie ko-

1) Bundesminister Krone (CDU)

ordinierungsbedürftigen Anliegen. Aus seiner Tätigkeit entwickelte sich die Bildung eines Staatssicherheitsministeriums [1]. Die amtliche Bezeichnung des Ministers erfuhr daher auch eine Änderung; sie lautete zuletzt "Bundesminister, der Vorsitzende des Verteidigungsrates".

Ein Minister ohne Geschäftsbereich wurde dann wieder in eine Bundesregierung berufen, der eine starke Berater- und Vertrauensfunktion zu seinem Bundeskanzler hatte [2]. Mit der in Personalunion verbundenen Position, Chef des Bundeskanzleramtes zu sein, wurde er damit noch kein Fachminister, da das Bundeskanzleramt kein Ministerium darstellt, noch sich als Ressort mit ministerieller Selbständigkeit verwalten läßt.

---

1) vgl. G. Schröder, "Die neue Schaltstelle für die nationale Sicherheit" in Die Welt Nr. 103 v. 4.5.1966; H. Reiser "Vor Superministern wird gewarnt" in SZ v. 6.5.1966 und Artikel ohne Verfasserangabe in WAS v. 1.5.1966 "Krone-Ministerium". Es wächst und wächst.

2) Bundesminister Westrick, der sein Ministeramt bis zum Spätsommer 1966 innehatte.

ABSCHNITT D:
DER MINISTER OHNE GESCHÄFTSBEREICH NACH DEN EINZELNEN LANDESVERFASSUNGEN

I. ALLGEMEINE GESICHTSPUNKTE HINSICHTLICH SEINER MÖGLICHEN STELLUNG IN DEN LANDESREGIERUNGEN

Auf Grund der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik Deutschland steht es den Ländern zu, sich eine den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechende verfassungsmäßige Ordnung zu geben (Art. 28 GG). Einige Länder hatten sich schon eine Verfassung geschaffen, bevor das Grundgesetz abschließend beraten und in Kraft getreten war. Ähnlich wie anläßlich der Vorberatungen und Überlegungen zur Schaffung des Grundgesetzes die Frage auftauchte, ob eine von vorneherein verfassungsmäßig festgelegte Zahl von Regierungsmitgliedern zu bestimmen oder der "beweglichen" Regierung der Vorzug zuerkannt werden müsse [1], stand für die Festlegung der Verfassungsbestimmungen der Länder die gleiche Überlegung zur Entscheidung an, was die Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich entsprechend beeinflußt.

1. Das Übergewicht der Verwaltungstätigkeit in den Landesregierungen

Im Verhältnis der Bundesregierung zu einer Landesregierung muß zuvörderst auf einen grundsätzlichen, für die Betrachtung nicht hinwegzudenkenden Unterschied hingewiesen werden: In der Bundesregierung steht der Teilbereich der eigentlichen "Regierung" neben dem der "Verwaltung", soweit sich die Begriffe voneinander trennen lassen und einer isolierten Betrachtung zugänglich sind, in einem anderen Verhältnis als in den Landesregierungen. Da sich die als das typische "Regieren" einzustufende Tätigkeit der Exekutivorgane aus der Natur der Sache und der Notwendigkeit der Konzeption und Formulierung typischer politischer Entscheidungen besonders in den Beziehungen zu auswärtigen Staaten widerspiegeln wird, erfolgt insoweit die sich aus Art. 32 GG als bedeutungsvoll anzusehende Beschränkung für den Tätigkeitsbereich der Landesregierungen. Auf Grund dieser Verfassungsbestimmung ist im Interesse des Funktionierens und Fortbestehens eines Bundesstaates die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ausschließliche Angelegen-

1) Erörterungen anläßlich und im Zuge des Herrenchiemsee-Entwurfes, vgl. S. 18-19

heit des Bundes. Während nicht nur aus dieser Erwägung das Pendel als Gradmesser des "Regierens" zugunsten der Bundesregierung eindeutig ausschlägt, zeigt es in der anderen Komponente der Aufgaben der vollziehenden Gewalt, der eigentlichen "Verwaltung" einen ebenso deutlichen Ausschlag zugunsten der Landesregierungen. Ihnen ist in erster Linie die Aufgabe des Verwaltens zugefallen, wobei hier begrifflich das Verwalten als die fortgesetzte, planmäßige Besorgung bestimmter, im Geschäftsbereiche aufgegliederter Vollzugsangelegenheiten verstanden werden muß. Diese Aufgabe ist für die Landesregierungen eine Verfassungspflicht, wie aus Art. 30 GG zu folgern ist. Demnach muß in der Zusammensetzung der Landesregierungen das Fachministerium mit einem inhaltlich umrissenen Sachgebiet im Vordergrund stehen, um der Wahrnehmung der zentralen Verwaltungsaufgaben gerecht zu werden. Unter diesem Gesichtspunkt muß auch eine derartige Definition verstanden werden, die die Landesregierung als oberste vollziehende Behörde des Staates charakterisiert (vgl. Art. 43, Abs. 1, Bay. Verf).

2. Die Auswirkung des Übergewichts der Verwaltungstätigkeit in den Landesregierungen auf den Minister ohne Geschäftsbereich

Aus dieser Tatsache der Schwergewichtsverlagerung zugunsten der reinen Verwaltungstätigkeit sind 2 Folgerungen zu ziehen, von denen die eine unmittelbare Auswirkungen auf die rechtliche Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich hat, während die zweite mehr die Möglichkeit seiner Entfaltung charakterisieren soll.

a) Die "ab-initio-Festlegung" der Ministerstellen in der Landesverfassung

Da die Verwaltung innerhalb der Landesregierung im Vordergrund steht, erscheint die Möglichkeit einer Festlegung der Geschäftsbereiche der Minister in der Verfassung jedenfalls offenkundiger als im Bereiche der Bundesregierung. Damit würde der möglichen uferlosen Ausweitung der sachlich-gegenständlichen Verwaltungstätigkeit durch Aufsplitterung in weitere selbständige Ressorts eine verfassungsrechtliche Grenze gesetzt. Die Regierungsbildung wäre sachlich vorgezeichnet und würde lediglich der personellen Besetzung der festgelegten Fachgebiete bedürfen, was die Stabilität und Kontinuität effektiver Verwaltungsarbeit garantieren könnte. Von dieser Warte aus kann sich der Landesverfassungsgeber eher der Festlegung von Ministerstellen zuwenden als das für den Bundesverfassungsgeber opportun wäre. Folgt der Landesverfassungsgeber dem Prinzip der "Vorausfestlegung" in der Zusammensetzung der Landesregierung, muß zwangs-

läufig ein Ausspruch darüber erfolgen, ob der Minister ohne Geschäftsbereich, der in Gegenüberstellung zur typischen Übertragung von Verwaltungsaufgaben an die Minister eine Sonderstellung einnehmen muß, ernannt werden kann oder ob seine Ernennung, aus welchen Motiven heraus die Festlegung auch erfolgen mag, auf Grund der Verfassungsbestimmungen ausgeschlossen ist. Zur Vermeidung einer der weiteren Interpretation unzugänglichen Festlegung bietet sich aber die wie eine Synthese zwischen den zwei divergierenden Möglichkeiten der enumerativen Aufnahme der Ressorts in die Verfassung oder der Anwendung des Grundsatzes der beweglichen Regierung anmutende Lösung dar, zwar im Prinzip die Ressortaufgliederung vorzunehmen, aber durch die Aufnahme von "kann"-Bestimmungen ein Ventil für Interpretations- und Ausdehnungsmöglichkeiten in der Zusammensetzung der Landesregierung zu schaffen. Wenn daher in einer Landesverfassung als Annex zu der prinzipiellen Festlegung der Ressorts eine Bestimmung beinhaltet, daß im Bedarfsfalle oder möglicherweise durch Gesetz oder auf Beschluß der Landesregierung mit oder ohne Billigung des Landtages eine zahlenmäßige Aufnahme von weiteren Ministern erfolgen kann, ist insoweit der Ernennungsmöglichkeit zum Minister ohne Geschäftsbereich wieder der Weg geebnet. Daß mit der Aufnahme von derartigen "kann"-Bestimmungen aber noch nicht das Prinzip der beweglichen Regierung in seiner eigentlichen Form angewendet ist, folgt meist schon aus der Tatsache der zahlenmäßigen Begrenzung der Möglichkeit der Aufnahme weiterer Minister in die Regierung, indem beispielsweise im Höchstfalle nur 2 oder 3 weitere Minister zusätzlich in das Regierungskollegium aufgenommen werden können.

b) Die Entfaltungsmöglichkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich in den Landesregierungen

Da das Tätigwerden der Landesregierung durch die Verwaltung gekennzeichnet ist, muß der - soweit verfassungsrechtlich an sich denkbare - Minister ohne Geschäftsbereich eine ungleich schwächere Rolle spielen, als ihm diese auf Grund der Regierungsstruktur innerhalb der Bundesregierung zufallen kann. Da er sich dadurch typisiert, daß er nicht Leiter eines Ministeriums ist und daher kein Verwaltungsminister sein kann, andererseits der "Regierungs"-tätigkeit auf Landesebene aber Grenzen gesetzt sind, muß seine Position innerhalb einer Landesregierung eine daraus resultierende Wertung erfahren. Allein aus dieser Erwägung heraus darf man die Ernennung aber nicht als innerhalb des Regierungskollegiums zur absoluten Bedeutungslosigkeit verurteilte oder sogar dem Fachministerium hinderliche Ministerstelle betrachten, da es auch in einer Landesregierung durchaus denkbar erscheint, einen von Ressortarbeit befreiten Minister in dem Regierungskollegium zu wissen, der Ausgleichs- und Koordinierungsfunktionen wahr-

nehmen oder mit Sonderaufträgen betraut werden könnte. Aus dem Übergewicht der Verwaltungsaufgaben, darf und kann nicht die - wenn auch im Vergleich zur Bundesregierung - eingegrenzte "Regierungs"-funktion außer Betracht gelassen werden. Hier wird freilich die Größe und die Bedeutung des einzelnen Landes einen nicht unwichtigen Faktor abgeben.

II. FESTSTELLUNGEN ZU DEN EINZELNEN LANDESVERFASSUNGEN

1. Zur Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich im allgemeinen

Die Zusammensetzung und Struktur der Landesregierungen ist nicht einheitlich, sie beruht jedoch unterschiedslos auf der Verwendung von Strukturelementen, wie sie bereits der Bundesregierung innewohnen, d. h. typisch ist ihnen das Mischungsverhältnis: Die Konzentration der Leitungsgewalt beim Minister- und Senatspräsidenten oder dem Ersten bzw. Regierenden Bürgermeister, die Kollegialzuständigkeiten innerhalb des Kabinetts oder des Senats und das Recht der Eigenständigkeit der Minister oder der Senatoren [1]. Die einschlägigen Verfassungsbestimmungen der Länder hinsichtlich ihrer Regierungsstruktur lehnen sich oft wörtlich oder mit geringen Abweichungen an die Formulierung an, wie sie in Art. 52 und Art. 56 der Weimarer Verfassung ihren Niederschlag gefunden hat und auch in Art. 62 und Art. 65 des Grundgesetzes verwendet wurde [2]. Demnach bestehen die Landesregierungen meist aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern. Diesen Verfassungsartikeln muß dieselbe Interpretation zukommen, wie sie auf Grund von Art. 62 GG und Art. 65 GG vorgenommen wurde, da die Gewichtsverteilung zwischen "Regieren" und "Verwalten" im Verhältnis der Bundesregierung zu den Landesregierungen die Auslegung der Verfassungsbestimmungen in diesem Rahmen nicht zu

---

1) so auch Feldmann-Geisel, Deutsches Verfassungsrecht des Bundes und der Länder, § III, 2 S. 201

2) vgl. Art. 100 und 102 der Verfassung des Landes Hessen v. 11.12.1946
vgl. Art. 21 und 24 der Landessatzung von Schleswig-Holstein v. 13.12.1949
vgl. Art. 98 und 104 der Verfassung v. Rheinland-Pfalz v. 18.5.1947
vgl. Art. 19 und 28 der Verfassung von Niedersachsen v. 13.4.1951
vgl. Art. 51 und 55 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen v. 28.6.1950, dazu Geller-Kleinrahm, Die Verfassung von Nordrhein-Westfalen zu Art. 52, S. 321

ändern vermag. Demnach ist die Ernennung zum Minister ohne Geschäftsbereich im Falle der fast gleichlautenden Artikel in den Landesverfassungen grundsätzlich rechtlich zulässig [1], wobei sich aber verschiedentlich die sog. sekundäre Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich auf Grund Beschlusses der Landesregierung oder auf Grund im Range unter der Verfassung stehenden Gesetzes ergibt: Nach Art. 104 HessV, Art. 28 NwV und Art. 105 RhPV - um die markantesten Beispiele herauszunehmen - kann die Landesregierung über die Zuständigkeit der einzelnen Minister und der einzelnen Geschäftsbereiche beschließen. In diesen Fällen kann zudem der jeweilige Landtag die Geschäftsverteilung innerhalb der Landesregierungen beeinflussen, da die Beschlüsse der Regierung über die Zuständigkeitsverteilung von den Landtagen nicht gebilligt zu werden brauchen und ihre Änderung und Außerkraftsetzung erreicht werden kann. Insoweit besteht die Möglichkeit der Eingrenzung der zu vergebenden Ministerstellen, ohne daß mit dieser Möglichkeit die rechtliche Zulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich prinzipiell in Frage gestellt werden könnte. Es handelt sich hier um eine Verlagerung der Organisationsgewalt, die die Ernennung eines Ministers ohne Geschäftsbereich durchaus in sich einschließt, da die einschlägigen Verfassungsbestimmungen nicht nur den Typ des Fachministers vorsehen.

Eine weitere Verlagerung der Organisationsgewalt zugunsten der gesetzgebenden Körperschaften ist auf Grund der Verfassungsbestimmungen zu erblicken, nach denen die Zahl der Regierungsmitglieder durch Gesetz festgelegt werden kann. Infolgedessen läßt sich eine sekundäre Unzulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich konstruieren, soweit und solange ein entsprechendes Gesetz in Kraft ist. Durch Gesetz können die Zahl der Minister nach Art. 45 Abs. 3 der Verfassung von Baden-Württemberg und auch die Zahl der Senatoren nach den Verfassungen von Bremen und Hamburg bestimmt werden, wobei auf Grund von § 1 des Senatsgesetzes für Hamburg durch die Festlegung eines Rahmens von 10-15 Senatoren ein gewisser Spielraum offengelassen wird [2].

2. Der Minister ohne Geschäftsbereich mit dem Titel eines Staatsrates

Die Verfassung Baden-Württemberg vom 11. November 1953 enthält keine Bestimmung, die auf eine Unzulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich schließen

---

1) Zur näheren Begründung kann auf die Ausführungen zu Art. 62 GG und Art. 65 GG verwiesen werden; vgl. oben S. 23 ff

2) vgl. Kaja in AöR, Bd. 89, S. 393, Fußnote 44

ließe. Dieser wird aber durch den ehrenamtlichen Staatsrat verkörpert, der auf Grund von Art. 45 Abs. 2, S. 2 ernannt werden kann. Die Einrichtung des Staatsrates geht auf das Staatsrecht des früheren Landes Baden zurück [1]. Die charakteristischen Merkmale, die den Typ des Staatsrats ausmachten, sind auch dem heutigen Landesverfassungsrecht zu eigen. Demnach ist der Staatsrat Mitglied des Staatsministeriums ohne eigenen Geschäftsbereich mit Sitz und Stimmrecht im Kabinett, was durch Beschluß des Landtages gemäß Art. 45 Abs. 2, S. 4 der Verfassung herbeigeführt werden kann. Er soll dank seiner besonderen Kenntnisse in verschiedenen Fragen wichtiger Berater des Staatsministeriums sein und bestimmte Sonderangelegenheiten in die Handnehmen. Der Regierung soll auf diese Weise eine breitere Basis gegeben und zudem soll die Bildung einer Koalitionsregierung erleichtert werden, indem der Staatsrat eine politisch tragbare Kräfteverteilung innerhalb der Koalition herstellt [2]. Tatsächlich wurde auch von der Möglichkeit der Ernennung zum Staatsrat in der Regierungspraxis Gebrauch gemacht. Während auf Grund von Art. 45 Abs. 2 S. 3 der Verfassung die Zahl der Staatssekretäre im Kabinett ein Drittel der Zahl der Minister nicht übersteigen darf, ist interessanterweise eine zahlenmäßige Beschränkung der ehrenamtlichen Staatsräte nicht erfolgt. Ihre Ernennung kann aber durch die oben bereits erwähnte Tatsache beeinflußt werden, daß nach Art. 45 Abs. 3 der Verfassung die Möglichkeit besteht, die Zahl der Minister und die Geschäftsbereiche der Ministerien durch Gesetz zu bestimmen. Je nach der Formulierung eines Gesetzes [3], das der Terminologie zufolge die Staatsräte nicht einbeziehen könnte, würde sich die Notwendigkeit der Ernennung eines Staatsrates als Ausgleich oder Ausweg für die festgelegte Zahl der Minister ergeben können.

3. Die außergewöhnliche Regelung in der Bayerischen Landesverfassung

Die Zahl der Minister und die Bezeichnung des Ministerien ist in Bayern durch die Verfassung selbst im einzelnen festgelegt worden (Art. 49 BV). Allerdings kann nach Art. 49 Abs. 3 BV die Zahl der Geschäftsbereiche auf Vorschlag des Mini-

---

1) vgl. § 52 Abs. 2 der Badischen Verf. vom 21.3.19 ; Zu dieser Einrichtung vgl. besonders: Glockner, K., Badisches Verfassungsrecht. Zu § 52 S. 278 ff; Koellreuther in Karlsruher Tageblatt, Nr. 7 v. 8.1.1927 und Schön Fr., in Karlsruher Zeitung (Badischer Anzeiger) v. 4.12.1926.

2) vgl. Spreng-Birn-Feuchte, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, zu Art. 45 Erl. 3, S. 174.

3) Ein entsprechendes Gesetz ist im Landtage im Jahre 1957 gescheitert.

sterpräsidenten durch Beschluß des Landtages erhöht oder vermindert und ihre Abgrenzung in anderer Weise bestimmt werden. Nach Nawiasky-Leusser [1] wird durch die Aufzählung der einzelnen Ministerien deren Bedeutung als oberste leitende und vollziehende Behörde der einzelnen Verwaltungszweige hervorgehoben und die Stärkung des Ressortprinzips noch unterstrichen.

Mit der Aufzählung von acht möglichen Ressortministern in Art. 49 Abs. 1 BV wäre die Frage nach der Zulässigkeit eines Ministers ohne Geschäftsbereich im negativen Sinne an sich beantwortet. Aber auch die Bayerischen Verfassungsgeber haben durch die Aufnahme von Art. 49 Abs. 2, wonach nicht mehr als zwei Minister für Sonderaufgaben ernannt werden können, ein Ventil zugunsten einer beweglicheren Regierung geschaffen. Es fragt sich, ob zwischen dem Minister für Sonderaufgaben, wie ihn die Bayerische Verfassung vorgesehen hat, und dem Minister ohne Geschäftsbereich Identität besteht. Nawiasky-Leusser lösen diese Frage negativ, indem sie beide Ministertypen unterschiedlich betrachtet wissen wollen und damit auf Grund der bestehenden Verfassungsbestimmungen in ihrem Sinne logischerweise zu dem Schluß kommen, daß der Typ eines Ministers ohne Geschäftsbereich unzulässig sei. Kurioserweise wird es jedoch für zulässig erachtet, einen "Minister für Sonderaufgaben" ohne Geschäftsbereich [2] zu bestellen. Insoweit dürfte es schwerfallen, Unterschiede und Nuancierungen zu der Institution des Ministers ohne Geschäftsbereich konstruieren zu wollen.

Es wurde bereits bei der Untersuchung der Frage nach der Identität zwischen dem Minister für besondere Aufgaben und dem Minister ohne Geschäftsbereich auf Bundesebene darauf hingewiesen, daß bezüglich der Bayerischen Verfassung die historischen Besonderheiten des Landes bezüglich des Verfassungsrechtes beachtet werden müssen [3]. Dem bayerischen Staatsrecht war der Typ des Ministers ohne Geschäftsbereich bisher unbekannt; seine Ernennungsmöglichkeit war sogar auf Grund der vorangegangenen Verfassungen rechtlich unzulässig. Mit der Aufnahme von Art. 49 Abs. 2 BV sollte ein Regulativ für die zu starre Festlegung der Geschäftsbereiche auf Grund von Art. 49 Abs. 1 BV geschaffen, weniger die Einführung des Ministers ohne Geschäftsbereich bewerkstelligt werden. Die Verfassungspraxis hat diesen Umstand bestätigt. Die Minister, die auf Grund der in Art. 49 Abs. 2 BV eingeräumten Möglichkeit ernannt wurden, waren im Prinzip keine Minister "für besondere Aufgaben" in der eigentlichen Bedeutung dieses Wortes.

---

1) Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, Komm. zur BV zu Art. 49, Erl. 2, S. 2

2) Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher, a.a.O. zu Art. 50, Erl. 3, S. 2

3) vgl. oben S. 43 f

Ihnen wurden vielmehr bestimmte, sie ständig beschäftigende und ihr Amt ausschließlich charakterisierende Aufgaben übertragen, demzufolge aus dem unbestimmten Pluralbegriff der "besonderen Aufgaben" ein bestimmter Singularbegriff der besonderen Aufgabe geschaffen wurde. Das Charakteristikum der "besonderen" Aufgabe zeigte sich lediglich darin, daß sie sich von den klassischen, traditionellen Aufgaben der in Art. 49 Abs. 1 BV aufgezählten Art abhob und möglicherweise auch nur einem vorübergehenden Zweck diente. In diesem Sinne ist die Ernennung eines Ministers für politische Befreiung aufzufassen [1]. Auch mit der Schaffung eines Staatsministeriums für Bundesangelegenheiten im Jahre 1963 [2] wurde kein typischer Minister für Sonderaufgaben ernannt; vielmehr war die Sonderaufgabe genau umrissen, die ein Ministerium bedingte und diesem sein Gepräge gab. Es sollte hiermit die Vertretung der Interessen des Freistaates Bayern beim Bund, die im einzelnen festgelegt wurde [3], gewährleistet sein, womit einer gewissen Notwendigkeit auf Grund des föderalistischen Prinzips der gesamtstaatlichen Verfassung Genüge geleistet sein sollte.

Die bayerische Verfassungspraxis hat damit die vorangegangene Praxis, die sich auch auf entsprechende Verfassungsregelung berufen konnte, weiter fortgeführt und in der Möglichkeit der Ernennung eines Ministers für besondere Aufgaben lediglich die Möglichkeit der Einrichtung bestimmter Ressorts gesehen, die im Vergleich zu den klassischen Ressorts "besondere" waren. Insoweit ist der Begriff des "Ministers für besondere Aufgaben", wie er in Art. 49 Abs. 2 BV vorgesehen ist, im Sinne bisheriger Übung ausgefüllt worden; damit ist diesem Begriff, d. h. dem Begriff in seiner eigentlichen Bedeutung als unbestimmter Pluralbegriff nicht Genüge getan. Zwar sind die Grenzen des ständigen, auch vorübergehenden Auftrags zum Sonderauftrag, mit dem auch der Minister ohne Geschäftsbereich beauftragt werden kann [4], nicht immer klar und eindeutig abzustecken, aber die bayerische Verfassungspraxis hat bisher ziemlich eindeutig gezeigt, daß an eine Einführung des Typs des Ministers ohne Geschäftsbereich nicht gedacht ist. Damit hat die Ausfüllung des in Art. 49 Abs. 2 BV eingeführten Begriffs dem hergebrachten Sinne der Verfassungspraxis entsprochen, nicht aber dem Sinne seiner eigentlichen Bedeutung, wie sie sich terminologisch darstellt.

---

1) vgl. oben S. 45

2) Erlaß des Ministerpräsidenten v. 8. 1. 1963 (StA 1963 Nr. 2 S. 1)

3) vgl.: im Vordergrund steht die Interessenvertretung durch Pflege der Beziehungen zwischen der Bayerischen Staatsregierung und der Bundesregierung, durch Wahrnehmung der Stimmführung im Bundesrat bei Abwesenheit des Ministerpräsidenten oder seines Stellvertreters, sowie durch Mitwirkung bei gesamtdeutschen und zwischenstaatlichen Angelegenheiten und Einrichtungen.

4) vgl. oben S. 5-7

DRITTER TEIL

ABSCHNITT E:
DER RECHTLICHE STATUS DES MINISTERS OHNE GESCHÄFTSBEREICH

I. DIE RECHTE DES MINISTERS

1. Die allgemeinen, aus der Ministereigenschaft erwachsenden Rechte

a) Das Recht, Träger und Walter eines Amtes zu sein

aa) Die Teilhabe an der politischen Willensbildung, die jeder Minister als Mitglied der Bundesregierung für sich in Anspruch nehmen kann, versteht sich als Ausübung eines öffentlichen Amtes, das sich als unmittelbares Staatsamt darstellt, da es nicht nur vom Staat gebildet, sondern auch errichtet und eingerichtet wird [1]. Durch das Bundesministergesetz aus dem Jahre 1953 wurde das den Ministern zuerkannte öffentlich-rechtliche Amtsverhältnis sui generis übernommen. Es fragt sich aber, ob der Minister ohne Geschäftsbereich in demselben Maße wie der Fachminister das Recht auf das Amt und am Amt hat und das aus folgender Erwägung heraus:

Auch im Bereich des öffentlichen Amtes muß der dem Amt im allgemeinen zukommende grundlegende Satz maßgebend sein, daß für die Schaffung, Besetzung und Ausübung von Ämtern nicht die Person das Amt, sondern das Amt die Person bestimmt, ohne daß damit der Person des Amtsinhabers die Möglichkeit genommen ist, dem von ihm ausgeübten Amt durch seine Persönlichkeit Profil zu verleihen. Folglich muß es unzulässig sein, ein Amt auf eine bestimmte Person auszurichten und es erst deshalb einzurichten, um der Person Gelegenheit zur Amtsausübung zu verschaffen [2]. Das Amt soll nicht wegen der Person, die es bekleiden soll, geschaffen, sondern die Person in ein Amt eingeführt werden, das eine bestimmte Gesamtheit von Aufgaben und von damit verbundenen Befugnissen für den Träger der öffentlichen Gewalt von vorneherein beinhaltet. Nun könnte

---

1) Wolff, H.J., Verwaltungsrecht II, S. 23

2) Krüger, H., Allgemeine Staatslehre, S. 257/258

im Hinblick auf den Minister ohne Geschäftsbereich der Gedanke aufkommen, das Amt für die betreffende Person geschaffen zu haben bzw. zur Verfügung zu halten [1].

In der Regierungsführung kommt es darauf an, staatliches Handeln zu gewährleisten. Daher sind die Minister mit Ämtern betraut, um in jeder Situation dem Verfassungspostulat der Handlungsfähigkeit der Regierung gerecht zu werden. Dabei kann es durchaus denkbar sein, Regierungsämter zu institutionalisieren, ohne ein eigentliches Sachbedürfnis dafür zu erkennen. Sachbedürfnis kann aber nur in dem Sinne verstanden werden, daß es hier um die eigentliche vollziehende Gewalt im Verwaltungsbereich im Gegensatz zu der Gubernative geht. Insoweit wäre die Aussage zutreffend. Der Regierungsbereich wird aber durch das Sachbedürfnis im Sinne des Gesetzesvollzuges nicht erschöpft. Schon allein aus diesem Grunde kann auch ein Regierungsamt nicht mit dem Amt gleichgesetzt werden, wie es vom Beamten als Amtswalter eines bestimmten Aufgabenkreises in pflichtgebundener, fremdnütziger und abhängiger Weise behauptet wird. Das Regierungsamt charakterisiert sich gerade durch einen politischen Aspekt im Sinne gubernativen Handelns und ist insoweit ein politisches Amt mit höchstpersönlichen Zuständigkeiten [2]. Insoweit besteht auch ein Sachbedürfnis, nur verstanden als Notwendigkeit politischen Handelns, also des eigentlichen Regierens. Um diesem Bedürfnis gerecht werden zu können, ist das Amt des Ministers ohne Geschäftsbereich geschaffen, ohne damit zugleich "automatisch" an eine bestimmte Person gebunden zu sein. Diese Tatsache erhellt schon daraus, daß das Amt als solches nicht erst mit dem Entstehen des Grundgesetzes geschaffen wurde, sondern zu dieser Zeit bereits so institutionalisiert war, daß es wie jedes andere Amt der personellen Besetzung bedurfte. Man darf nicht aus dem fehlenden Geschäftsbereich des Ministers das fehlende Sachbedürfnis folgern, da der Begriff des Sachbedürfnisses innerhalb der Regierung, nur als Bedürfnis des Gesetzesvollzugs verstanden, zu eng gefaßt ist. Wenn es eine Persönlichkeit gibt, die sich gerade für dieses Amt eignet, bedeutet ihre Ernennung eine Zuweisung in ein Amt, das aus dem Bedürfnis der Handlungsfreiheit und der Funktionstüchtigkeit der Regierung bereits geschaffen wurde, bevor die bestimmte Persönlichkeit den von ihr wahrzuneh-

---

1) Die Verfassungspraxis der Bundesrepublik zeigt das Beispiel der Ernennung des Staatssekretärs des Bundeskanzleramtes Westrik in der 6. Nachkriegsregierung zum Minister für besondere Aufgaben, um ihm die weitere Regierungsarbeit zu sichern. Daher könnte dieses Ministeramt als der Idee eines Staatsamtes widersprechend angesehen werden, das ausschließlich von konstanter und typischer Sachlichkeit charakterisiert sein soll.

2) Wolff H. J., Verwaltungsrecht II, S. 24

menden Pflichtenkreis als Minister übernommen hat. Auch wenn es darum geht, aus koalitionsarithmetischen Gründen das Amt des Ministers ohne Geschäftsbereich einem Koalitionspartner zu übertragen, bedeutet diese Übertragung keine unzulässige, auf eine Person zugeschnittene Einrichtung eines Amtes. Das Problem des Wie, d.h. die Art und Weise der Besetzung eines Amtes, begründet kein Problem des Ob, d.h. ob durch die bestimmte personelle Besetzung die Institution als Amt unzulässig ist. Naheliegender wäre der Schluß der Schaffung eines Amtes lediglich aus personellen Erwägungen bei der Einrichtung neuer, bisher unbekannter Regierungsämter, deren Aufgabenbereich aus bereits bestehenden Ressorts ausgegliedert wird. Ein Beispiel bietet das Gesundheitswesen, das aus dem Ressort des Inneren als typischen Zuständigkeitsressort verselbständigt wurde. Bei einer derartigen Einrichtung wird es sich ausschließlich um das Sachbedürfnis im engeren Sinne, d.h. im Sinne der eigentlichen Verwaltung in Form des Gesetzesvollzuges drehen, wenn es um die Beantwortung der Frage geht, ob das Amt für die Person oder die Person für das Amt bestimmt ist. Wenn ein Bedürfnis besteht, eine vertikale Gliederung eines hierarchischen Aufbaus und die Auflösung eines zu einem Mammutressort angewachsenen, von einer Person nicht mehr leitungsfähigen und übersehbaren Geschäftsbereichs in Teilbereiche zu erreichen, ist auch diese Neueinrichtung des Amtes aus dem Bestreben der Sachlichkeit und der Notwendigkeit der Lösung eines Sachbedürfnisses heraus erwachsen. So ist es denkbar, daß aus dem zur Zeit bestehenden umfangreichen Bereich des Verteidigungsministeriums bestimmte Aufgaben verselbständigt werden müssen, ohne von vorneherein die Vermutung aufkommen zu lassen, daß erst eine zur Verfügung stehende Person mit einem irgendwie gearteten Aufgabenbereich im äußeren Erscheinungsbild, nach innen aber mit einem zwangsläufig zu schaffenden Tätigkeitsfeld mit dem Kleide der Wirkenslosigkeit betraut werden muß. Somit erscheint das Sachbedürfnis für das soeben erwähnte Gesundheitsministerium fraglich.

bb) Es entspricht dem Wesen eines Amtes, daß es als Inbegriff von Aufgaben, als Kompetenzfülle verstanden wird. Die Begriffsausfüllung ist aber durch den durch die Aufgaben umschriebenen Wirkungskreis nicht erschöpft. Es bedarf darüber hinaus des Auftrags, in diesem Aufgabenbereich die Handlungsfähigkeit entfalten zu können. Handlungsfähigkeit bedeutet, den Amtsauftrag mit den damit verbundenen Befugnissen in dem Ausmaße, wie sie der öffentlichen Gewalt für diesen Bereich zustehen, durchzuführen. Es müßte sich als Widerspruch offenbaren, den Aufgabenbereich festzulegen, ihre Ausführung aber nicht zu wollen [1]. Ein Gebot für das Amt im allgemeinen, wie auch für das Minister-

1) Krüger, H., Allgemeine Staatslehre, S. 259/260

amt im besonderen ist es, daß sich die Gesamtheit der Aufgaben und die Gesamtheit der Befugnisse decken. Ein Überwiegen der Aufgaben könnte zur Stagnation führen, ein Übergewicht der Befugnisse zu Übergriffen [1]. Stellt man die These auf, daß das richtige Gleichgewicht zwischen Aufgabe und Befugnis beim Minister ohne Geschäftsbereich nicht vorhanden ist und die Befugnis mit der Gefahr zum Übergriff überwiegt, muß das Recht auf das Amt und am Amt in Zweifel gezogen, wenn nicht sogar verneint werden.

Eine derartige Annahme geht davon aus, auf Grund des Fehlens eines Geschäftsbereiches auf das Fehlen von Aufgaben zu schließen. Dieser Schluß ist unrichtig. Wenn von der Regel ausgegangen wird, daß dem Minister grundsätzlich ein Geschäftsbereich zugewiesen wird, hat das ebenso seine Richtigkeit, als daß ihnen mit dieser Zuweisung bestimmte Aufgaben erwachsen, deren Erledigung ihm durch entsprechende Befugnis ermöglicht ist. Dem Minister ohne Geschäftsbereich sind aber im Regierungsbereich auch ohne ausdrückliche Geschäftszuweisung Aufgaben gestellt und nur in deren Rahmen hat er die Befugnisse: Da er an der Regierungsarbeit als Regierungsmitglied mitwirkt, hat er die Befugnis der Mitbestimmung, d.h. also das Stimmrecht im Kabinett. Wegen der ihm zufallenden Aufgabe, die Regierungsarbeit mitzugestalten, ist ihm das Beratungsrecht zugebilligt. Es folgt also, daß die Befugnisse aus seinem Aufgabenbereich heraus folgen, sich das eine aus dem anderen ergibt und Konnexität zwischen Aufgabe und Befugnis besteht. Daraus resultiert die Tatsache, daß dem Minister ohne Geschäftsbereich keine größeren Befugnisse eingeräumt sind als dem Fachminister. Daher ist die Annahme falsch, wegen der fehlenden Ressortzuweisung auf vermehrte Befugnisse und im Verhältnis zu den Aufgaben auf ein ungerechtfertigtes Übermaß der Befugnisse zu schließen. Vielmehr entspricht der Amtsauftrag dem Wesen des Amtes.

cc) Das Anhaften an der Vorstellung, daß der Aufgabenbereich nur durch den zugewiesenen Geschäftsbereich umrissen werden kann und sich darin erschöpft, würde die Annahme aufkommen lassen, daß eine Amtseinsetzung des Ministers ohne Geschäftsbereich auf Grund von § 2 Abs. 3 BMinG nicht ermöglicht ist. Nach § 2 Abs. 2 BMinG beginnt das Amtsverhältnis des Ministers mit der Aushändigung der Urkunde oder mit der vorherigen Eidenleistung. Besteht aus bestimmten Gründen nicht die Möglichkeit einer vorherigen Eidenleistung, begründet die Urkunde demnach das eigentliche Amtsverhältnis. Nach § 2 Abs. 3 BMinG soll aber in der Urkunde für die Bundesminister der ihnen übertragene Geschäftsbereich

---

1) vgl. Henrichs, H., in Staatslexikon, Recht-Wirtschaft-Gesellschaft, 1. Bd., S. 305

angegeben werden. Aus dieser Sollbestimmung ist aber nicht auf die Unzulässigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich und damit auch nicht auf die Unzulässigkeit seines Amtes zu schließen [1]. Sie ist eine Ordnungs- und Abgrenzungsvorschrift, letzteres deswegen, weil es zwecks Wahrnehmung der Aufgaben im Bereiche der Verwaltung einer Aufgabenzuweisung an die Organwalter der Verwaltungsbereiche bedarf, um Kompetenzentscheidungen möglichst von vorneherein auszuschließen. Diese Zuweisung soll in der Urkunde verbrieft werden. Wenn es sich um den Aufgabenbereich außerhalb der eigentlichen Ressorts, aber innerhalb der Regierung als Regierungsmitglied dreht, besteht kein Bedürfnis, im Interesse einer Vermeidung von Kompetenzüberschneidungen in der Urkunde diese Zuweisung festzuhalten. Durch Art. 65 S. 1 GG ist die Richtlinienbestimmung zugunsten des Bundeskanzlers bereits eindeutig getroffen, der übrige Aufgabenbereich verkörpert sich gerade in der Institution des Ministers ohne Geschäftsbereich.

Demnach kann wegen der Formulierung von § 2 Abs. 3 BMinG nicht der Schluß aufgestellt werden, der Minister ohne Geschäftsbereich habe kein Recht auf das Amt und am Amt. Ihm kann eine Urkunde zur Ministerbestellung ausgestellt werden, ohne der Sollvorschrift von § 2 Abs. 3 BMinG Genüge geleistet zu haben. Es bedarf daher keiner Verweisung auf § 3 BMinG, daß er die Amtswalterschaft ausschließlich in der feierlichen Form der Eidesleistung übernehmen kann.

Aus diesen Erwägungen folgt das Recht des Ministers, Träger eines Amtes zu sein. Durch ihn wird der Sinn dieses Amtes als Subjekt zur Wahrnehmung von Zuständigkeiten erfüllt. Er ist sein Inhaber und Walter. Damit ist es ausgeschlossen, seine Position lediglich als eine Art Dienstposten in der Bundesregierung anzusehen. Andererseits ist sein Amt wie jedes ministerielle Amt eine Planstelle, da diese ein haushaltrechtlicher Begriff ist und bedeutet, daß im Stellenplan des Haushaltplanes Mittel bereit gestellt sind, um den Minister abzufinden [2].

b) Das Recht zur Ausübung von Organisationsgewalt

Die Organisationsgewalt stellt sich als Befugnis zur Schaffung, Veränderung und Bestimmung der Aufgaben und auch der inneren Gliederung und Geschäftsregelung öffentlicher Funktionsträger auf dem Boden der auf Grund der Verfassung bestimmten Grundorganisation dar [3]. Es fragt sich, ob und welche ministerielle

---

1) vgl. oben S. 36-38

2) Zu den Begriffen Amt-Dienstposten-Planstelle im einzelnen, vgl. Rasch in ZBR 1959, S. 211 ff.

3) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 38

Organisationsgewalt dem Minister ohne Geschäftsbereich zukommen kann. Hier erscheint offensichtlich, daß diese nicht den Umfang anzunehmen vermag, wie sie dem Ressortminister der sog. klassischen Geschäftsbereiche mit der Einrichtung seines Hauses als Ministerium zur Verfügung steht. Außerdem spiegelt sich das Ausmaß der Organisationsbefugnis des Fachministers darin, welche Aufgaben durch das Ministerium wahrgenommen werden sollen und dort überwiegen, sei es nun die Gesetzesvorbereitung, die Planung, die Spezialisierung in bestimmten technischen Fragen oder die reine Verwaltung. Grundsätzlich hat aber auch der Minister ohne Geschäftsbereich in dem ihm zukommenden Rahmen eine ministerielle Organisationsgewalt. Diese äußert sich in der Bildung seines Arbeitsstabes, der für ihn den Ersatz des fehlenden Ministeriums darstellt. Es steht ihm somit zu, die zur Erfüllung seiner Ministerpflicht erforderlichen, ihn unterstützenden Kräfte innerhalb eines zu schaffenden Büros organisatorisch aufzuteilen und ihnen bestimmte Aufgaben zur Erledigung zuzuweisen. Dabei ist ihm aus der Bedingtheit seines Amtes eine gewisse Beschränkung auferlegt, da sich sein Büro schon zahlenmäßig auf wenige Mitarbeiter beschränken wird und in keinem Vergleich zu der Organisation steht, wie sie beispielsweise der Finanzminister wahrnimmt. Außerdem muß er eine an sich jedem Minister entstehende Beschränkung insoweit auf sich nehmen, als er bei der Errichtung des Bürostabes an die Bewilligung der dazu erforderlichen Mittel durch den Bundestag gebunden ist. Dieses Bewilligungsrecht des Bundestages ist Ausfluß des parlamentarischen Budgetrechts und beeinflußt insoweit die organisatorischen Maßnahmen des Ministers, ohne damit die (gesetzliche) Grundlage für die Organisationsregeln der Exekutive zu begründen. Es ist lediglich die rechtlich vorgesehene Vorbedingung, auf Grund dessen der Minister als Organisationsinhaber bestimmte Regelungen durchführen kann [1) 2)].

Neben der Einschränkung der ministeriellen Organisationsgewalt durch das Bewilligungsrecht des Bundestages, hat auch der Finanzminister über §§ 20, 21 RHO ein direktes Mitspracherecht an der Ausübung der ministeriellen Organisationsgewalt [3)]. Damit ist dem Minister ohne Geschäftsbereich aber nicht die Möglichkeit genommen, innerhalb seines Betätigungsfeldes zur Entfaltung der Minister-

---

1) Amphoux, Le chancelier fédéral, S. 209

2) Ein Beispiel der Weigerung des Haushaltsausschusses des Bundestages, die Verdreifachung der Zahl der Planstellen für ein Ministerium zu bewilligen, kann erwähnt werden, indem dem früheren Sonderminister Krone eine entsprechender Antrag für sein (neues) Ministerium nicht genehmigt wurde, vgl. SZ vom 1.7.1966 S. 1

3) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 149

tätigkeit organisatorisch tätig zu werden. Welchen Umfang das Organisationsrecht einzunehmen vermag, ist eine Angelegenheit der Ausfüllung dieses Rechts.

c) Das Recht zur Vorlage von Gesetzesentwürfen

aa) Nach Art. 76 Abs. 1 GG hat die Bundesregierung das Recht, beim Bundestag Gesetzesvorlagen einzubringen. Durch dieses Initiativrecht ist der Exekutive die Möglichkeit in die Hand gegeben, die von ihr selbst auszuführenden Gesetze in Gang zu setzen. Gesetze sind für sie nicht nur Grundlage, sondern auch Ausdrucksmittel ihrer Betätigung [1].

Die Vorlagen der Bundesregierung, wie sie auf Grund von Art. 76 Abs. 1 GG vorgesehen sind, sind Vorlagen der Regierungsmitglieder in ihrer Gesamtheit, d. h. des Kollegiums von Bundeskanzler und Bundesminister und können daher weder als Vorlagen des Bundeskanzlers allein noch als solche eines einzelnen Bundesministers angesehen werden [2]. Dieses der Bundesregierung zugestandene Recht bedingt aber innerhalb dieses Verfassungsorgans eine Ausarbeitung des Gesetzes in Form eines Entwurfes, bevor es dem Kabinett zugeleitet und von diesem beraten werden kann. Wenn in § 15 Abs. 1 Buchst. a GeschOBReg und entsprechend in § 35 GemGeschO II BMin formuliert ist, daß alle Gesetzesentwürfe der Bundesregierung zur Beratung und Beschlußfassung unterbreitet werden müssen, so ist damit der Prozeß der gesetzgeberischen Willensbildung in Form eines textlichen bereits formulierten Gesetzesentwurfes abgeschlossen. Es taucht somit die Frage auf, wem die Ausarbeitung eines derartigen Entwurfes innerhalb der Regierung zufällt und somit folgt das Problem, ob der Minister ohne Geschäftsbereich auch für sich das Entwurfsrecht beanspruchen kann oder ob die Gesetzesvorlage der Natur nach ausschließlich einem bestimmten Fachbereich (Ressort) entspringen muß.

Eine Antwort läßt sich nicht auf Grund der Bestimmungen des Grundgesetzes finden, da sich die Art. 70 ff GG, insbesondere Art. 73-75 GG, mit dem Objekt, dem zu schaffenden Gesetz, abgeben und hierfür Zuständigkeitsverteilungen zwischen Bund und Ländern als Bundes- und Landesgesetzgeber treffen. Eine Regelung über das Subjekt der Gesetzgebung und ein Bezug auf die Gesetzestechnik unter Einschluß des Reglements für die Gesetzesinitiative ist nicht erfolgt. Um

---

1) Wittmayer, in HDStR II, S. 331

2) Die Bundesregierung kann nämlich nicht durch ein einzelnes Mitglied in ihrer Gesamtheit verkörpert und vertreten werden, vgl. auch Mangoldt-Klein, Grundgesetz zu Art. 76 IV 5, S. 1728

nähere Erläuterungen über die Art und Weise der Gesetzesinitiative durch die Bundesregierung zu finden, muß auf die GemGeschO I BMin und vor allem auf die GemGeschO II BMin Bezug genommen werden. Danach bedarf es bestimmter Förmlichkeiten, die bei der Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe zu beachten sind und die Prüfung der Rechtsförmlichkeiten durch den Justizminister (§ 36 GemGeschO II BMin), die Bezeichnung des Gesetzes (§§ 26-28 GemGeschO II BMin), die Beteiligung bestimmter Bundesministerien ohne Erwähnung des Ministers ohne Geschäftsbereich (§§ 22 GemGeschO II BMin), die Unterrichtung von Landesministern und anderen Stellen (§§ 24-25 GemGeschO II BMin) und vor allem die Unterrichtung des Bundeskanzleramtes bei politisch wichtigen Gesetzesentwürfen (§ 21 GemGeschO II BMin) betreffen. Der Charakter dieser technischen Regelungen läßt nicht die mittelbare Erkenntnis zu, daß der Minister ohne Geschäftsbereich von dem Recht der Gesetzesvorlage ausgeschlossen sein soll; er beinhaltet aber gleichzeitig die typische Art und Weise der Ausarbeitung: Eine Verlagerung von der Person des Ministers zum Ministerium, d.h. zur Behörde. Hier tritt weniger der Minister in den Vordergrund als die Ministerialbürokratie. Daher sind in den Bestimmungen der GemGeschO II BMin die "Ministerien" erwähnt und im Falle von Gesetzesentwürfen mit politischer Tragweite ist nicht der Bundeskanzler, sondern das "Bundeskanzleramt" zu unterrichten. Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß die Vorlagen gerade in den Ministerien ausgearbeitet werden und als Referententwürfe oder Ausarbeitungen von Unterabteilungs- oder Abteilungsleitern nach Billigung durch den zuständigen Staatssekretär ihren Lauf nehmen. Es ist somit die Ministerialbürokratie, der die "Entwurffähigkeit" zugesprochen ist. Die Beamten der Ministerien haben als Fachleute das notwendige Spezialwissen und die Erfahrung in der Verwaltung und Rechtssprechung, die für Gesetzesentwürfe unumgänglich sind. Diese Verlagerung der Ausarbeitung von Gesetzen auf die Ministerialebene führt nicht selten zu Äußerungen, wie sie von Kleinrahm [1] gemacht wurden, daß nämlich der Minister in dieser Beziehung der administrativen Erfahrung seiner Ministerialbürokratie ausgeliefert ist und daher der entscheidende Anteil der Exekutive an der Gesetzgebung nicht von dem verantwortlichen Minister, sondern von den Spezielreferenten des Ministeriums ausgeht. Da der Minister ohne Geschäftsbereich dieser Beamtenschaft eines Ministeriums entbehrt, könnte man schon aus diesem Grunde geneigt sein, ihm das Entwurfsrecht abzusprechen und es ausschließlich der Ministerialbürokratie zuzusprechen. In einem derartigen Falle würde aber Recht mit der praktischen Handhabung gleichgesetzt. Es steht außer Frage, daß die Referenten der Ministerien die Gesetze im Regelfall ausarbeiten. Das stellt sich aber als Angelegenheit der politischen Praxis und der rationellen Arbeitsmethode dar und berührt nicht das Recht des Ministers, eine Vorlage auszuarbeiten. Dieses Recht basiert auf der Bestimmung von Art. 76 Abs. 1 GG, demzufolge die "Bundes-

1) Kleinrahm, in AöR, Bd. 79, S. 154

regierung" das Initiativrecht hat, die ihrerseits gemäß Art. 62 GG aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern organisatorisch zusammengesetzt ist. Wenn damit die Bundesminister als Regierungsmitglieder an dem Initiativrecht mitwirken, so tun sie es sicherlich durch die notwendige Beratung und Abstimmung im Kabinett, auf Grund dessen nach außen im Verhältnis zu den anderen Bundesorganen der Gesetzesentwurf als Entwurf der Bundesregierung erscheint. Den Bundesministern ist damit rechtlich nicht verschlossen, im Innenbereich der Regierung für sich selbst das Entwurfsrecht in Anspruch zu nehmen. Der Fachminister hat für den Gesetzesentwurf, den die Beamten seines Ministeriums ausarbeiten, die Verantwortung zu tragen, diese kann er nicht auf die Referenten abwälzen. Verantwortung setzt aber die Innehaltung des entsprechenden Rechts voraus. Wenn daher den Bundesministern in ihrer Person das Entwurfsrecht zukommt, kann es dem Minister ohne Geschäftsbereich nicht abgesprochen werden, weil es graduelle Unterschiede zwischen den Ministern abgesehen von gewissen Vorrechten bestimmter Minister nicht gibt und sie sich als Regierungsmitglieder gleichberechtigt gegenüberstehen. Demnach hat der Minister ohne Geschäftsbereich grundsätzlich das Recht zum Gesetzesentwurf. Es ist auch denkbar, daß er sich zu dieser Ausarbeitung seines Arbeitsstabes oder der Mithilfe der Beamten anderer Ministerien bedient, wenn damit auch kein gleichwertiger Ersatz für den dem Fachminister ständig zur Verfügung stehenden Ministerialapparat geschaffen ist. Unter dieser Perspektive muß auch die Ansicht von Amphoux [1] aufgefaßt werden, der aus der unentbehrlichen Existenznotwendigkeit der Ministerialbürokratie für die Erledigung von wichtigen Regierungsaufgaben folgert, daß es für den Minister ohne Geschäftsbereich schwierig sein wurde, Gesetzesentwürfe vorzubereiten. Mit dieser Feststellung schließt er aber das Recht des Ministers zum Gesetzesentwurf grundsätzlich nicht aus; denn aus der Schwierigkeit der Erfullung folgt nicht ihre Unzulässigkeit [2].

Würde man der Ansicht folgen, daß Gesetzesentwürfe nur innerhalb einer Behörde ausgearbeitet werden können und im Bereiche der Bundesregierung die Person des Ministers seine diesbezügliche Tätigkeit nur im Kabinett entfalten könnte, wäre das Initiativrecht der Bundestagsabgeordneten, wie es in Art. 76 Abs. 1 GG neben dem der Bundesregierung und des Bundesrates ohne Rang- oder Stufenfolge [3]

---

1) Amphoux, J., Le chancelier fédéral, Fußnote S. 288

2) vgl. Köttgen in DÖV 1954, S. 6, der Kabinettsvorlagen zutreffend als höchstpersönliches Recht des Ministers betrachtet, an denen das Ministerium nur als vorbereitende Instanz beteiligt ist. Das Recht des Ministers ohne Geschäftsbereich bindet er aber an eine entsprechende Entscheidung des Bundeskanzlers.

3) bestr., in der Literatur wird z. T. eine Rang- und Stufenfolge angenommen.

ist, illusorisch. Nur weil die Ausarbeitung in der praktischen Ausführung den Fachbeamten leichter fallen muß als dem (politischen) Vertreter einer Partei, hat man aus den Bestrebungen heraus, ein Gleichgewicht zwischen Ministerialbürokratie und den Bundestagsabgeordneten zu schaffen, einen parlamentarischen Gesetzgebungshilfsdienst vorgeschlagen [1].

bb) Das dem Minister ohne Geschäftsbereich im Prinzip zustehende Recht des Gesetzesentwurfes erfährt aber in seinem Umfang eine erhebliche Einschränkung, so daß die Rechtsposition in ihrer Handhabung als beträchtlich eingeengt und geschmälert anzusehen ist. Gesetze als Vorschriften generell-abstrakten Charakters, die sich auf eine unbestimmte Vielzahl von Gegenständen beziehen und sich an eine unbestimmte Vielzahl von Adressaten richten, berühren meist ein Gebiet, das sich in den Fachbereich eines Bundesministers in seiner Eigenschaft als Fachminister einordnen läßt. Finanzgesetze sind ihrer Natur nach ebenso dem Finanzministerium zuzuordnen, wie Gesetze auf dem Gebiete der Rechtspflege dem Justizministerium. Im Innenbereich der Regierung ergibt sich infolgedessen eine "naturgebundene" Zuordnung zugunsten des betreffenden Fachministeriums, die der Minister ohne Geschäftsbereich nicht von sich aus ändern kann. Er darf seine Zuständigkeit innerhalb der Regierung nicht dadurch erweitern, daß er sich zusätzliche eigene Kompetenzen schafft, die in den Bereich von Fachministerien gehören und mit der Zuweisung an diese nicht aus der Initiative des Ministers heraus beseitigt oder umgewandelt werden können. Demzufolge kann er dem Kabinett keinen Gesetzesentwurf vorlegen, der ein bestimmtes Ressort betrifft. Ressorttypische Gesetzesentwürfe sind daher seiner Betätigung entzogen. Da diese den größten Teil der Gesetze ausmachen, erfolgt somit die umfangmäßige Eingrenzung des Rechts für den Minister. Die Aufgaben, die der Regierung gestellt sind, sind auf dem Verwaltungssektor besonders zahlreich und vielschichtig, zu deren Handhabung die gestaltende Macht des Gesetzes erforderlich ist. Verwaltung setzt demnach zu ihrem Funktionieren die Existenz von Gesetzen voraus. Damit ist die Priorität der Gesetze zum Vollzug der Verwaltungsaufgaben als der sog. ressorttypischen Gesetze begründet.

Es können aber auch Gesetze denkbar sein, die überwiegend politischen Charakter haben oder sich wegen ihres Inhalts nicht einem Ressort zuordnen lassen und im Gegensatz zu den Verwaltungsgesetzen als Regierungsgesetze bezeichnet werden können. Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts [2] ist geäußert worden, daß neben der nicht ausschließlichen Kompetenzfestlegung von Art. 30

---

1) Kleinrahm in A. ö. R. Bd. 79, S. 137 ff

2) BVerfGE Bd. 3, S. 407 ff, hier S. 421/22, die stark umstritten ist.

und Art. 70 GG der Bund Gesetzgebungskompetenzen auf Gebieten hat, die "kraft Sachzusammenhangs" oder "aus der Natur der Sache" dem Bund zugeordnet werden müssen und führt als Beispiel die Regelung der Bundessymbole und des Sitzes der Bundesregierung an. Wenn hier die Bundesregierung die Initiative zur Gesetzesregelung ergreift, können Bereiche denkbar sein, die nicht unbedingt von einem Fachminister aus naturgebundener Fachzugehörigkeit bearbeitet werden müssen, weil sie neutralen Charakter [1] haben. In diesem Rahmen kann der Minister ohne Geschäftsbereich tätig werden.

2. Die besonderen Rechte nach den Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen

Neben diesen aus der Amtsinhaberschaft erwachsenden allgemeinen Rechten haben Verfassung und Gesetz dem Minister ohne Geschäftsbereich bestimmte Rechte zuerkannt, die er in gleichem Umfange für sich in Anspruch nehmen kann wie der Fachminister.

a) Das Immunitätsrecht in seiner Eigenschaft als Bundestagsabgeordneter

Auf Grund der Regelung in Art. 46 GG kann der Minister das Immunitätsrecht für sich beanspruchen, soweit er zugleich Bundestagsabgeordneter ist, was aber in der Verfassungspraxis als Regelfall angesehen werden muß. Es ist nicht etwa so, daß er durch den Eintritt in die Bundesregierung dieses Recht verliert, wie er andererseits aber als Regierungsmitglied kein neues Immunitätsrecht als sog. Ministerimmunität hinzugewinnt. Insoweit kann er sich nur auf sein Immunitätsrecht berufen, soweit und solange er Bundestagsabgeordneter ist. Daher ist dieses Recht kein typisches Ministerrecht. Wenn er als Minister berufen wird, ohne aus der Mitte des Bundestages hervorzugehen, was gerade bei einem Minister ohne Geschäftsbereich wegen seiner funktionellen Bedeutung denkbar ist, steht ihm mit dem Regierungseintritt damit noch nicht das Immunitätsrecht des Bundestagsabgeordneten zu, obwohl er gemäß Art. 43 Abs. 2 GG Zutritts- und Anhörungsrecht zum und im Bundestag hat [2].

---

1) neutral nur verstanden in Gegenüberstellung zum ressorttypischen Charakter.

2) v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Vorbem. zum VI. Kabinett (Bundesregierung) Erl. V 2 6 S. 1203

b) Die Versorgungsrechte nach dem BMinG

Das BMinG hat Rechte für den Minister festgelegt und festlegen müssen, da dieser sonst wegen der Unanwendbarkeit der Beamtengesetze Nachteile hätte in Kauf nehmen müssen. Die Rechte befassen sich weitgehend mit den Versorgungsrechten. Hierunter fallen das Recht auf Amtsbezüge unter Einschluß von Kindergeld (§ 11 BMinG), die Möglichkeit der Zuweisung einer Amtswohnung (§ 12 Abs. 1 BMinG) und von Umzugs- sowie Reisekostenentschädigung (§ 12 Abs. 3 BMinG), der Anspruch auf Übergangsgeld (§ 14 BMinG) und unter bestimmten Voraussetzungen auf lebenslanges Ruhegehalt (§ 15 BMinG), die Hinterbliebenenversorgung nach § 16 BMinG und schließlich die Unfallfürsorge, wie sie in § 17 BMinG näher geregelt ist.

c) Das Recht auf Vertretung im Bundeskabinett

Das Recht auf Vertretung gemäß § 14 GeschOBReg im Bundeskabinett schließt die Möglichkeit aus, ihn mit seinem Stimmrecht zu umgehen, wenn er aus tatsächlichen Gründen an der Teilnahme von Kabinettssitzungen verhindert ist. Da er nicht als Leiter einer obersten Bundesbehörde fungiert, kann er nicht durch einen Staatssekretär, sondern er muß stets durch einen anderen Bundesminister vertreten sein.

d) Das Residenzrecht bei Zeugenaussagen

Das Recht im Rahmen eines Gerichtsverfahrens im Falle einer Zeugenaussage am Amtssitz oder am Aufenthaltsort vernommen zu werden, ist durch § 382 ZPO bzw. § 50 StPO normiert, sofern nicht die Regierung eine Ausnahmebewilligung trifft.

3. Die Rechtsbeschränkungen als Minister

a) Das Verbot einer anderen Berufsausübung (Art. 66 GG und § 53 BMinG)

Weder als Novität noch als Beschränkung auf bestimmte, als Schlüsselpositionen angesehene Ministerämter ist die Bestimmung von § 5 BMinG anzusehen, demzufolge auch der Minister ohne Geschäftsbereich mit dem Eintritt in die Bundesregierung im Interesse einer möglichst unbeeinflußbaren, sog. insidelobbyistisch freien Amtsausübung kein weiteres besoldetes Amt und kein anderes Gewerbe

ausüben kann. Hat er bis zum Regierungsantritt einen Aufsichtsrat- oder Vorstandsposten eines auf Erwerb ausgerichteten Unternehmens verwaltet, verpflichtet ihn das Verbot grundsätzlich zur Niederlegung dieser Posten. Infolge der entsprechenden Formulierung in § 5 Abs. 1 S. 2 schließt diese Norm nicht die Weiterführung oder Übernahme dergestalteter Aufgaben innerhalb eines nicht auf Gewerbe ausgerichteten Unternehmens aus. Ebenso bleibt mit dem Ministeramt eine anders gestaltete politische Tätigkeit in Form leitender Positionen innerhalb der Partei vereinbar [1]. Es darf sogar als Faktum der jüngeren politischen Praxis angesehen werden, daß hohe Parteiämter bekleidende Persönlichkeiten gerade wegen dieser Stellung in die Regierung aufgenommen werden [2].

b) Der Inkompabilitätsgrundsatz des § 4 BMinG

Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik impliziert das Erfordernis der Ämtertrennung innerhalb der Bundes- und Landesregierung. § 4 BMinG zufolge kann ein Mitglied der Bundesregierung nicht zugleich Mitglied der Landesregierung sein. Diese Bestimmung dürfte gerade im Hinblick auf den Minister ohne Geschäftsbereich seine Wirkung entfalten, da es denkbar wäre, ein gewichtiges Mitglied der Landesregierung zur Mitarbeit in der Bundesregierung zu gewinnen, ohne ihn mit einem Ressort zu betrauen, das durch die damit verbundenen Aufgaben seine ganze Arbeitskraft erfordern würde. Die umgekehrte Situation hat einen geschichtlichen Vorläufer: Bismarck pflegte einige Vorsteher der Reichsämter, also die Minister des Kaiserreiches zu preußischen Staatsministern im Range eines Ministers ohne Geschäftsbereich zu ernennen, um auf diese Weise die Reichsideen mit den Tendenzen preußischen Partikularismus koordinieren zu können [3].

---

1) Münch, Die Bundesregierung, S. 218

2) In der Weimarer Zeit wurde meist der umgekehrte Weg praktiziert, um den Parteieinfluß auf die Regierung nachhaltiger zu gestalten.

3) Auf Grund der preußischen Landesverfassung bestand im Gegensatz zum monokratischen Regierungssystem des Reiches das Kollegialsystem, demzufolge der Ressortpartikularismus preußischer Landesminister stärker zum Tragen kam, was sich in der Beziehung Preußens zum Reiche nachhaltig auswirkte. Näheres bei Hatschek J., Deutsches und preußisches Staatsrecht S. 555.

II. DIE PFLICHTEN DES MINISTERS OHNE GESCHÄFTSBEREICH

Es ist keine positivierte Pflichtenordnung für den Minister in der Weise vorhanden, daß die Pflichtaufgaben enumerativ festgelegt sind und ihre Aufzählung damit auf eine Systematisierung und Interpretierung des entsprechenden Gesetzes hinausliefe. Das BMinG hat zwar in § 6 eine Geheimhaltungspflicht für die Minister normiert und in § 13 GeschO BReg ist durch die Residenzpflicht eine andere Ministerpflicht ausdrücklich erwähnt. Damit ist aber die Art und Weise der Amtführung der Minister im allgemeinen mit den sich daraus ergebenden Pflichten nichts ausgesagt. Es bestehen keine Bestimmungen, die die allgemeinen Verhaltenspflichten der Minister zum Gegenstand haben. Insoweit ist auch die Unterscheidung zum Beamten gezogen, da es im BMinG an einer dem § 54 BBG entsprechenden Vorschrift mangelt, daß der Beamte innerhalb und außerhalb des Dienstes der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden muß, die sein Beruf erfordert. Aus diesem Schweigen des Gesetzes kann aber nicht der Schluß gezogen werden, daß der Minister keinen allgemeinen und mit seiner Person besonders verbundenen Pflichten unterliegt. Der Verzicht auf eine ausdrückliche detaillierte Regelung impliziert nicht den Verzicht auf allgemeine Verhaltungspflichten der Minister. Köttgen [1] ist der Ansicht, daß mit der Möglichkeit solcher Verhaltungspflichten, und sei es auch nur im Sinne einer lex imperfecta, schon deswegen gerechnet werden müsse, weil andernfalls im Unterschied zur Verwaltung und zur Rechtspflege für die Ebene politische Willensbildung auf jede statusrechtliche Fundierung der Amtsausübung ein Verzicht ausgesprochen wäre.
Es gibt vielmehr für jeden Minister bestimmte Schranken, die seiner Amtsführung zwangsläufig inhärent sind. Diese Schranken enthalten auch gewisse Differenzierungen, je nach der Aufgabe, die der Minister als Fachminister oder als Minister ohne Geschäftsbereich durchzuführen hat; denn aus einer typischen Aufgabe erwachsen auch Pflichten. Für den Minister ohne Geschäftsbereich lassen sie sich wie folgt festlegen:

1. Allgemeine Verhaltenspflichten

a) Pflicht zur Amtsinteressenwahrnehmung

aa) Verbot zur Wahrnehmung eigener, persönlicher Interessen: Da das Amt des Ministers ohne Geschäftsbereich durch die Persönlichkeit des Ministers und seine Fähigkeiten, die ihm zu- und offenstehenden Funktionen auszuüben, bestimmt ist,

---

1) Köttgen, A., Abgeordnete und Minister, S. 209

könnte der Minister als Amtswalter das ihm zugewiesene Amt in seinem Sinne "personifizieren". Es ist dem Minister an sich nicht verwehrt, durch seine Person dem Amt Gewicht zu verleihen, umso mehr als sein Amt von der Integrationsaufgabe her von vorneherein hierfür gefaßt ist. Was ihm aber verschlossen bleibt und sich ihm als Rechtspflicht entgegenstellt ist die Vorschrift, mit Hilfe des ihm anvertrauten Amtes seine eigenen, persönlichen Interessen wahrzunehmen. Er hat die Interessen zu verfolgen und zu beachten, die durch die Einrichtung seines Amtes und mit dieser geschaffen wurden. Diese sich aus dem Amt ergebenden Interessen müssen letztlich den von der Regierung verfolgten Interessen dienen und sind insoweit Staatsinteressen, die eine Wahrnehmung persönlicher Neigungen ausschließt Daher kann der Minister nur rechtmäßig Entscheidungen treffen, die zuständigkeitsgemäß, d.h. in Ausrichtung auf sein Amt getroffen werden. Voraussetzung, Art und Form seines Tätigwerdens müssen sich im Rahmen seines Amtes bewegen und dürfen sich nicht von diesem Fundament in ein amtsfremdes Betätigungsfeld verschieben. Damit ist dem Minister nicht die Möglichkeit verwehrt, Initiative walten zu lassen, Gestaltung zu offenbaren und ihm zustehende Ermessensfreiheit in Anspruch zu nehmen. Diese Gestaltungsfakten dürfen sich nur nicht in die Abhängigkeit von der Ausübung des Amtes losgelöster Interessen begeben. Insofern ist seine gesamte Tätigkeit, wie sie einem Amt ansich charakteristisch ist, fremdnützig, d.h. im Interesse dessen durchzuführen, worauf sein Amtsverhältnis beruht [1]. Eine sachgerechte, nicht auf die eigene Person bezogene Amtsführung bedeutet daher in der Wahrnehmung zugewiesener Kompetenz eine Förderung des Staatsinteresses im allgemeinen, an dem er in seiner Eigenschaft als Minister mitzuwirken hat.

bb) Verbot der Kompetenzüberschreitung: Die Wahrnehmung des Amtsinteresses schließt auch aus, die ihm in seiner Eigenschaft als ressortfreien Minister gesteckten Grenzen unbeachtet zu lassen.

Aus diesem Grunde unterliegt er dem Verbot der Kompetenzüberschreitung in dem Sinne, daß er keine Ressortarbeit eines Fachkollegen für sich in Anspruch nimmt oder diesbezügliche Entscheidungen treffen will. Wie er von sich aus seine Kompetenz nicht überschreiten darf, steht es ihm auch nicht zu, durch "passives" Verhalten die Aufgabenerfüllung der Fachminister zu behindern. Aus dem Verbot der Kompetenzüberschreitung un er dem Blickpunkt der Zuwendung zu der Arbeit eines Fachministeriums folgt das Gebot der Förderung der Aufgabenerfüllung der Fachminister.

---

1) Wolff, H.-J., Verwaltungsrecht I, S. 15

Ebenso trifft ihn auch die Verpflichtung, die Verbandskompetenz zu wahren. Diese Verpflichtung beinhaltet, daß er sich auf die Angelegenheiten des Regierungskollegiums zu beschränken hat, dem er als Organwalter angehört [1]. Der Minister kann daher nicht Aufgaben wahrnehmen, die außerhalb dessen liegen, wie er sie im Bereiche der Kabinettsarbeit erfüllen könnte. Dieses Verbot folgt schon aus der grundsätzlichen Erwägung der Gewaltentrennung, die es einem Angehörigen der Regierung versagt, gesetzgeberische oder rechtsprechende Maßnahmen durchzuführen, sowie aus dem Erfordernis, nicht den Zwecken des institutionalisierten Regierungsorgans "Kabinett" zuwiderzuhandeln, für die dieses Organ geschaffen wurde.

b) Die Pflicht zur Mitwirkung bei der Bildung des Kollegialwillens, sog. Beratungs- und Stimmpflicht

Mit dem Eintritt in die Bundesregierung, der er mit der Ernennung zum Minister angehört, hat sich jeder Minister in ein öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis eigener Art begeben, das ihn verpflichtet, für dieses Regierungsorgan Dienste zu leisten. Damit ist den Ministern die Verpflichtung auferlegt, ihre Tätigkeit für den Staat zu entfalten, wobei sich diese Staatstätigkeit im Bereiche der Exekutive bewegt, aber auch beschränkt. Daß die Minister meist zugleich Abgeordnete des Bundestages sind und damit auch in dieser Eigenschaft Staatstätigkeit im Bereiche der Legislative ausüben, ändert an dieser Feststellung nichts. Der Bereich der Exekutive bedeutet für jeden Minister als Regierungsmitglied die sachliche Zuständigkeit; die örtliche Zuständigkeit ist das Kabinett.

Die Handlungsfähigkeit dieses nicht hierarchischen Staatsorgans [2] beruht auf ihren gleichgeordneten Waltern, ihre Aktions- und Beschlußfähigkeit auf einer bestimmten Anzahl der Anwesenden. Dabei ist es als Regel anzusehen, daß die Willensäußerung des Kollegialorgans in Mehrheitsbeschlüssen als der Resultante des Organwalterwillens vollzogen wird [3]. Entsprechend legt § 24 Abs. 2 GeschOBReg fest, daß die Bundesregierung ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit faßt.

---

1) im allgemeinen Sinne ohne direkte Bezogenheit auf den Minister, vgl. Wolff, H.-J., Verwaltungsrecht I, S. 140

2) Nawiasky, Allg. Staatslehre III, Teil/Staatsrechtslehre, S. 75

3) Küchenhoff, E. und G., Allgemeine Staatslehre, S. 87 und Wolff, H.-J., Verwaltungsrecht II, S. 56

Der Minister ohne Geschäftsbereich ist wie jeder andere Minister verpflichtet, den Organwillen durch seine Beratung oder wenn es zur Abstimmung kommt, durch seine Stimme mitzuformen. Was ihn von seinen Kabinettskollegen noch besonders hervorhebt, ist der Umstand, daß gerade an diesem Platze sein Wirkungsfeld begründet liegt und schon aus diesem Grunde seine Verpflichtung eine besondere Färbung, wenn nicht sogar ein besonderes Gewicht erfährt. Er kann sich dieser Vorstellung der Stimmpflicht bei Abstimmungen nicht entziehen und die Abstimmung ersatzlos den anderen Ministern überlassen. Überlassen bleibt ihm bei den jeweiligen Abstimmungen nur, wie er sein Stimmrecht modifiziert. Seine Beratungspflicht dürfte sich in der Weise äußern, daß er aktiv in die Beratungen eingreifen muß, wenn er unmittelbar angesprochen ist oder Themen behandelt werden, die seinen Tätigkeitsbereich berühren [1].

Von der Beratungs- und Stimmpflicht, die zur Bildung des Kollegialorganwillens notwendig ist, muß die Praesenspflicht geschieden werden, die deshalb nicht in demselben Umfang angenommen werden muß, da sich der Minister ohne Geschäftsbereich wie jeder andere Minister vertreten lassen kann.

II. Neben diesen allgemeinen Verhaltenspflichten bestehen für den Minister ohne Geschäftsbereich die Pflichten, die als solche besonders festgelegt sind. Diesen unterliegen alle Minister in ihrer Eigenschaft als Regierungsmitglieder an sich in gleicher Weise, so daß sich die Gesetzespflichten im Verhältnis von Fachminister zu Minister ohne Geschäftsbereich nicht im Prinzip unterscheiden, sondern lediglich durch die bestimmte Amtsführung eine besondere Prägung erhalten können.

1) Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit

a) Gemäß § 6 Abs. 1 BMinG sind alle Mitglieder der Bundesregierung verpflichtet, auch nach Beendigung ihres Amtsverhältnisses über die ihnen amtlich bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu wahren.

Der Umfang der Verschwiegenheitspflicht bewegt sich für den Minister ohne Geschäftsbereich sowohl in seinem Amtsbereich als auch vor allem auf Regierungsebene in den Angelegenheiten des Kabinetts. Während diese Pflicht für den Fach-

1) Schüle vertritt die Ansicht, daß nicht nur das Stimmrecht, sondern auch die Beratung von Bedeutung ist, da eine profilierte Persönlichkeit selbst ohne Stimmrecht Richtung und Ergebnis der Verhandlungen durch die Beratung allein beeinflussen könne; vgl. Schüle A., Koalitionsvereinbarungen, S. 104.

minister keine besondere Verlagerung erfährt und in seinem Ministerium ebenso umfangreich wie im sonstigen Regierungsbereich sein kann, dürfte sie sich für den Minister ohne Geschäftsbereich im besonderen Maße darin auswirken, was er durch die Sitzungen des Kabinetts und aus dem Umgang mit den Ministerkollegen an Mitteilungen im Rahmen des dienstlichen Verkehrs in Erfahrung bringen konnte. Entsprechend erfährt seine Verschwiegenheitspflicht die besondere Färbung, daß sie sich mehr von der Tagesarbeit des Ministeriums, wo der Fachminister aus der Ressortarbeit erwachsende Tatsachen und Mitteilungen entgegennimmt, auf die Ebene des Regierungskollegiums verlagert und dort ihr Schwergewicht ausmacht.

b) Inhalt der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit sind daher für den Minister Angelegenheiten, die er in seiner Eigenschaft als Kabinettsmitglied in Erfahrung brachte, nicht nach außen weiterzuleiten. Dabei sind die Angelegenheiten ausgenommen, die offenkundig sind und von keinem Minister verschwiegen zu werden brauchen. Offenkundig sind sie dann, wenn sie allgemein bekannt sind und wenigstens die Möglichkeit besteht, daß jeder Interessierte von ihr Kenntnis nehmen kann [1]. Darüber hinaus unterliegen der Verschwiegenheitspflicht die Mitteilungen und Berichte, die dem Minister aufgrund seiner Aufgaben anvertraut worden sind. Dieses gilt auch in der Beziehung zu den Fachministern, demzufolge er nicht eine der Verschwiegenheitspflicht unterliegende Mitteilung, die ihm ein Fachminister aus irgendwelchen Gründen anvertraut hat, an einen anderen Fachminister weitergibt, der aus der Ressortverwandtschaft heraus ein besonderes Interesse daran haben könnte. Es darf nicht gefolgert werden, daß die Minister in ihrer Gesamtheit einen Kreis von Mitarbeitern darstellen, wie dieser sich bei einer Behörde in Erfüllung einer bestimmten (Verwaltungs-) Aufgabe ergibt. Für diese kann es innerhalb ihres Kreises hinsichtlich der gemeinsamen beschäftigenden Angelegenheit kein Amtsgeheimnis geben. In diesen Kreis können aber nicht Amtsträger einbezogen werden, die in gegenseitiger Sachunabhängigkeit tätig sind und keinem Weisungsrecht eines Dienstvorgesetzten unterliegen [2]. Somit kann durchaus zwischen dem Minister ohne Geschäftsbereich und dem Fachminister eine Amtsverschwiegenheitspflicht bestehen.

Es fragt sich, wie sich eine Verschwiegenheitspflicht nicht nur im Verhältnis zu den Fachkollegen, sondern auch zum Bundeskanzler auswirken muß, umso mehr wenn es zu seiner allgemeinen Verhaltenspflicht gehört, daß er die Regierungspolitik wegen der ihm zufallenden Position fördern muß. Es ist durchaus denkbar, daß er auf Grund seiner Tätigkeit in Erfahrung bringt, daß ein Fachminister, der möglicherweise der Koalitionspartei angehört, nicht unbedingt nach den Richt-

---

1) Pflog-Wiedow. Kommentar zum BBG, zu § 61 BBG Erl. 6, S. 4

2) Düwel, Das Amtsgeheimnis, S. 81/82 und S. 83

linien des Kanzlers, sondern bewußt gegen sie arbeitet. Mit dieser Frage ist zugleich ganz allgemein das Problem angesprochen, ob der Minister auch eine Offenbarungspflicht hat oder ob sich diese nicht mit der Amtsverschwiegenheitspflicht in Einklang bringen läßt. Es kann zunächst eine Parallele zum Beamtenrecht gezogen werden, da das Prinzip zwischen Minister und Beamten gleichbleibt, aber das Beamtenrecht eine im Verhältnis zum Ministerrecht ältere Fundierung erfahren hat. Nach § 61 Abs. 4 BBG geht der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit die gesetzlich begründete Pflicht vor, strafbare Handlungen anzuzeigen und bei Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung für deren Erhaltung einzutreten. Hier wird demnach auf Umstände abgestellt, die sich nicht lediglich im Rahmen moralischer Pflichten bewegen und die Pflichtenkollision zur Offenbarungspflicht hin löst. Die Offenbarungspflicht geht in diesen Fällen sogar soweit, daß sich der Beamte nicht einmal an seinen Vorgesetzten zu wenden braucht, sondern allen Stellen Mitteilung machen darf, die berufen oder geeignet sind, der Gefahr entgegenzutreten [1]. Auf den Minister ohne Geschäftsbereich bezogen würde das bedeuten, daß er sich nicht unmittelbar an den Kanzler zu wenden bräuchte, sondern die "Flucht in die Öffentlichkeit" antreten könnte.

Von einer entsprechenden Regelung konnte das BMinG nicht abstehen. Daher ist sie wörtlich mit der Fassung von § 6 Abs. 3 BMinG übernommen worden. Infolgedessen kann und muß sich der Minister ohne Geschäftsbereich offenbaren, wenn er neben einer strafbaren Handlung eine Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vermutet, für deren Erhaltung er einzutreten hat. Das dürfte beispielsweise in dem unterstellten Fall denkbar sein, daß er von einem Ministerkollegen erfährt, daß er bewußt die Richtlinien des Kanzlers und die bundesrepublikanische Grundordnung bekämpft, um die Weichen für die Wiedereinführung der Monarchie zu stellen. Hat er ohne Verschulden das Vorliegen einer dringenden Gefährdung angenommen, so kann er wegen des Bruchs der Amtsverschwiegenheit nicht zur Rechenschaft gezogen werden [2].

d) Amtsverschwiegenheitspflicht impliziert keine Gehorsamspflicht. Hier offenbart sich ein markanter Unterschied des öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses des Ministers zum Amtsstatus des Beamten. Die Gehorsamspflicht des Beamten beruht auf seiner Weisungsgebundenheit, die ihrerseits die Grundlage für das Funktionieren der Verwaltung bildet [3]. Die Weisungsgebundenheit setzt ein Vorgesetzten-

---

1) Pflog-Wiedow, Kommentar zum BBG zu § 61 BBG, Erl. 8, S. 5

2) für den Beamten Pflog-Wiedow, Kommentar zum BBG, zu § 61 BBG, Erl. 7, S. 4/5

3) Pflog-Wiedow, Kommentar zum BBG, zu § 55 BBG, Erl. 4, S. 1/2

verhältnis voraus, das aus dem Aufbau der Verwaltung und der entsprechenden Geschäftsverteilung resultiert. Die Gehorsamspflicht beschränkt sich auf die aus dem Dienstverhältnis entspringenden dienstlichen Weisungen, die als Voraussetzung des Eintretens dieser Pflicht nicht die Zweckmäßigkeit, wohl aber die Rechtmäßigkeit betreffen.

Nun sind zwar die vom Bundeskanzler zu Richtlinien der Politik erklärten Sachverhalte für den Minister ohne Geschäftsbereich rechtsverbindlich. Deren Beachtung beruht aber nicht auf einer Gehorsamspflicht im beamtentypischen Sinn, sondern auf der verfassungsrechtlich sanktionierten Aufgabenverteilung innerhalb der Regierung. Zudem ist es dem Minister innerhalb der Regierung nicht verwehrt, die Richtlinien im Kabinett und gegenüber dem Bundeskanzler zur Erörterung zu bringen. Nur im Außenverhältnis, d. h. gegenüber der Öffentlichkeit auf Grund von § 12 GeschODReg und gegenüber anderen Verfassungsorganen gemäß § 28 Abs. 2 GeschOBReg, ist er gebunden [1].

2. Weitere Gesetzespflichten

a) Gegenüber dem Bundeskanzler unterliegt der Minister ohne Geschäftsbereich der Residenzpflicht des § 13 GeschOBReg und der Unterrichtungspflicht des § 3 GeschOBReg. Auf Grund der Unterrichtungspflicht kann der Umfang der gesamten Regierungsarbeit in Einklang mit den Richtlinien des Bundeskanzlers gebracht und ein eigenes Handeln des Ministers ohne Geschäftsbereich vermieden werden, was eine Zweigleisigkeit in der Führung der Bundesregierung ausschließt.

b) gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften

Der Minister unterliegt der parlamentarischen Auskunfts- und Informationspflicht gegenüber dem Bundestag wie gegenüber dem Bundesrat. Diese Pflicht setzt die Präsenspflicht voraus, die durch die Verfassung selbst in Art. 43 Abs. 1 GG vor dem Bundestag und in Art. 53 vor dem Bundesrat auf Verlangen dieser Körperschaften niedergelegt worden ist. Die Informationspflicht begründet sich auf der Möglichkeit für die Mitglieder des Bundestages, Auskünfte über bestimmte bezeichnete Tatsachen von der Bundesregierung, d. h. von dem zuständigen Bundesminister verlangen zu können (sog. kleine Anfrage auf Grund von § 110 GeschO BT i. Verb. mit § 7 Abs. I S. 2 GemGeschO II BMin). Außerdem eröffnet sich über § 111 GeschOBT und § 9 GemGeschO II BMin die Möglichkeit für jeden Abgeord-

---

1) Junker, E.U., Die Richtlinienkompetenz des BKanzlers, S. 107/108.

neten des Bundestages, kurze mündliche Individualfragen an den Minister zu richten. Die Auskunfterteilung, ob die Beschlüsse des Bundestages durch die Bundesregierung ausgeführt worden sind (§§ 115, 116 GeschO BT), könnte auch durch den Minister ohne Geschäftsbereich denkbar sein, soweit es sich nicht um eine ausschließliche Fachangelegenheit handelt. Schließlich kann der Minister auf Grund der Regelung des Art. 44 GG i. Verb. mit Art. 43 Abs. I GG vor einen Untersuchungsausschuß des Bundestages zutiert werden. Die Informationspflicht gegenüber dem Bundesrat folgt aus § 25 Abs. 1 GeschOBR, wonach die Mitglieder des Bundesrates in der Vollversammlung an die Mitglieder der Bundesregierung - und damit auch an den Minister ohne Geschäftsbereich - Fragen stellen können. Entsprechend der Regelung von § 25 Abs. 2 GeschOBR kann er auch verpflichtet sein, in den Sitzungen der Ausschüsse Fragen zu beantworten.

3. Mittel zur Durchsetzung der Rechtspflichten

Jede Normierung von Pflichten für einen Amtsinhaber impliziert die Notwendigkeit ihrer Durchsetzung. Der Beamte kann zur Rechenschaft gezogen werden, wenn er sich einer Pflichtenverletzung schuldig gemacht und sich nicht so verhalten hat, wie es ihm auf Grund seiner Amtsstellung zugemutet werden muß. Er unterliegt dem Disziplinarrecht, wobei das Nähere über die Beschaffung seiner Verfehlungen in einer Disziplinarordnung enthalten ist [1]. Der Minister als politischer Amtsinhaber ist keiner derartigen Disziplin unterworfen. Es verträgt sich nicht mit der ministeriellen Amtsstellung, für den Minister ein Disziplinarrecht Anwendung finden zu lassen. Daher erfolgte die Aufnahme von § 8 BMinG, auf Grund dessen ein Disziplinarverfahren gegen Mitglieder der Bundesregierung nicht stattfindet.

Der Minister ohne Geschäftsbereich ist demnach ein im Gewissen gebundener politischer Amtsinhaber, dessen Pflichtenwahrung nicht durch ein besonderes Disziplinarrecht überwacht wird. Es ist auch nicht denkbar, seine Verfehlungen im Kabinett zur Sprache zu bringen und eine Maßregelung durch Mehrheitsbeschluß des Regierungskollegiums herbeizuführen. Der Ausschluß einer entsprechenden abschließenden Regelung innerhalb und durch das Regierungskollegium als einer Art innerer Läuterung im organisatorischen Regierungsbereich verbietet sich aus der Einrichtung des öffentlich-rechtlichen Amtes, dessen Inhaberschaft der Minister mit der Übertragung an ihn nicht nur innerhalb des Regierungskollegiums, sondern auch nach außen für sich beanspruchen kann. Daher braucht er keine

---

1) für die Bundesbeamten § 77 BBG; § 77 Abs. 3 verweist auf die Bundesdisziplinarordnung.

"disziplinar-rechtliche" Weisung des Kabinetts zu beachten. Die Einsetzung in sein öffentlich-rechtliches Amt begründet aber kein subjektives Recht auf ihre zeitlich unbegrenzte Inhaberschaft der Kanzlerperiode. Er kann gemäß § 9 Abs. 2 S. 2 BMinG jederzeit - auch gegen seinen Willen - entlassen werden. Der Minister ohne Geschäftsbereich unterliegt daher wie der Fachminister einem ministertypischen, nicht verschiedene Stufen vorsehenden, in der Auswirkung einschneidenderen Maßregelungsrecht in Form der Entlassung unter Beachtung der Modalitäten des Art. 64 GG. Er kann daher auch nicht durch einen Mißtrauensbeschluß des Bundestages zum Rücktritt gezwungen werden.

III. DIE VERANTWORTLICHKEIT DES MINISTERS OHNE GESCHÄFTSBEREICH

Verantwortung tragen bedeutet das Entstehen des ministeriellen Handelns für die Erfüllung auferlegter Pflichten, die aus dem übertragenen Staatsamt in der Schuldnereigenschaft zum Staat resultieren. Die Ministerverantwortlichkeit charakterisiert sich als rechtliche Verantwortlichkeit und kann daher nur dann zur Geltung kommen, wenn es sich um ministerielle Rechtspflichten handelt. Insoweit ist eine mögliche moralische Pflicht nicht einzubeziehen, die sich nicht als Rechtspflicht, sondern als Rechtsgebot darstellt und auf der Beachtung ethischer Grundsätze oder der gesellschaftlichen, politischen und parlamentarischen Sitte basiert [1]. Die Verantwortlichkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich ist in der Erscheinungsform und der Wirkungsweise nicht mit der eines Fachministers gleichzusetzen, weil ihm der übertragene Geschäftsbereich fehlt. Es fragt sich, ob wegen des fehlenden Geschäftsbereichs auch ein anderer Grad der Verantwortlichkeit angenommen werden muß oder gar auf ein Fehlen der Verantwortlichkeit zu schließen ist, weil in Art. 65 S. 2 GG festgelegt ist, daß jeder Bundesminister nur seinen Geschäftsbereich unter eigener Verantwortung leiten kann. Da die Verantwortung für den Bundeskanzler aus Art. 65 S. 2 GG folgt, scheint eine echte Lücke für die Verantwortung des Ministers ohne Geschäftsbereich zu bestehen, der zwischen Bundeskanzler und Fachminister steht. Es darf aber nicht übersehen werden, daß er Regierungsmitglied ist und in dieser Eigenschaft, wie aber auch in seinem Aufgabenbereich der Verantwortlichkeit untersteht.

---

1) Bieberstein in HDStrR I S. 520, Fußnote 10

1. Gegenstand der Verantwortlichkeit

a) Tätigkeit auf Grund seines Pflichtenkreises

Der Minister hat alle Maßnahmen, Anordnungen und Verfügungen zu vertreten, die er in seiner Amtseigenschaft in primärer Zuständigkeit erläßt [1]. Damit ist eine doppelseitige Abgrenzung getroffen und zwar einmal zum Bundeskanzler und zum anderen zum Fachminister hin. Maßnahmen, die der Minister in Erfüllung der bestehenden, verbindlichen Richtlinien des Bundeskanzlers trifft, berühren seinen sekundären Zuständigkeitsbereich, da er insoweit nur Weisungen ausführen kann. Daher hat auch der Bundeskanzler für die Richtlinien die Verantwortung zu tragen. Andererseits sind es keine dem Fachminister typischen Maßnahmen, die dieser in seiner Eigenschaft als Leiter seines Ressorts mit dem ihnen zukommenden Anweisungs- und Kontrollrecht ausübt. Der Fachminister hat daher auch die Vorgänge innerhalb des ihm zugewiesenen Fachbereichs unter Einfluß der ihnen untergeordneten Beamten zu vertreten, soweit er die personelle Leitung ausübt. Damit schließt sich aber die Frage an, was dann noch den eigentlichen sachlichen Umkreis des Ministers ohne Geschäftsbereich mit der damit verbundenen Verantwortlichkeit ausmachen kann. Dieser ist durch den Grundsatz bestimmt, daß ausnahmslos die gesamte Tätigkeit der Exekutive der Ministerverantwortlichkeit unterfällt, weil nirgends "ein Reservatgebiet unverantwortlicher Herrschaftsausübung geduldet sein soll" [1]. Der Zuständigkeitsbereich des Ministers beruht auf seiner Regierungsmitgliedschaft, woraus seine Tätigkeit, als Regierungstätigkeit eingestuft, im Gegensatz zur bloßen Verwaltungstätigkeit folgt. Während für den Fachminister die kompetenzmäßige Abgrenzung zwischen den Bereichen nicht ohne gegenseitiges Überspielen erfolgen kann, bewegt sich der Aufgabenbereich dieses Ministers eindeutig auf dem Felde der Regierungstätigkeit, indem er Mitförderer und Mitgestalter der Aktionsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit der Regierung als Gubernative ist, was ihm im Verhältnis zum Fachminister, der durch die Ressortarbeit voll ausgelastet sein kann, in dieser Richtung ein Übergewicht verschaffen kann. Obwohl der Bundeskanzler der richtungsgebende Faktor der Regierungstätigkeit ist, erweist sich seine Tätigkeit als diese Richtung mitgestaltender Faktor. In dieser seiner Amtsführung ist er in seinem gesamten amtlichen Verhalten verantwortlich. Damit ist eine etwaige verantwortungsfreie Tätigkeit, die aus einer zu engen Auslegung von Art. 65 GG folgen könnte, ausgeschlossen. Es darf nicht unbeachtet bleiben, daß die Bürde der Verantwortung, die mit der Übertragung jedes Amtes verbunden ist, dort besonders schwer wiegt, wo die Möglichkeit der Entlastung durch einen unmittelbaren Dienstvorgesetzten nicht übernommen werden

---

1) Bieberstein in HDStr I, S. 525/526

kann. Eine Entlastung der mit Verantwortung verknüpften Handlungen, die der Minister durchzuführen hat, kann im Prinzip weder durch den Kanzler noch durch das Kabinett erfolgen [1]. Eine derartige (politische) Verantwortung bedingt weisungsungebundene Handlungsmöglichkeit und kann nur dann von dem Minister getragen werden, wenn er in der Lage ist, selbständig seine Entscheidungen zu fällen und die Entschließungen nach seiner Überzeugung zu gestalten. Dieser Umstand bedingt auch den repräsentativen Charakter seines Amtes, der dem Beamten in diesem Ausmaße nicht zukommt.

b) Tätigkeit in Ausführung der Mehrheitsbeschlüsse des Kabinetts

Als Regierungsmitglied beteiligt sich der Minister ohne Geschäftsbereich nicht nur an den Beratungen, sondern auch an den Abstimmungen im Kabinett. Es kann aber der Fall eintreten, daß er gegen eine auch ihn berührende Angelegenheit stimmt, die auf Grund der Mehrheitsverhältnisse als beschlossen anzusehen ist. Er ist an diesen Beschluß gebunden und kann sich später wegen seiner negativen Einstellung nicht öffentlich dagegen aussprechen, da er die Regierungssolidarität zu beachten hat (Folge aus § 22 Abs. 3 S. 2 GeschOReg). Es fragt sich, ob nun eigene Verantwortlichkeit entsteht, wenn er Amtshandlungen in Ausführung dieses Beschlusses durchführt. Die Antwort richtet sich danach, ob eine kollektive Ministerverantwortlichkeit existiert. Ist diese nämliche vorhanden, so handelt er in sekundärer Zuständigkeit und kann insoweit die Eigenverantwortung auf die Kollektivverantwortung abwälzen. Wenn v. Mangoldt-Klein [2] davon sprechen, daß wegen der Formulierungen hinsichtlich der Verantwortungsbereiche von Art. 65 S. 1 und 2 GG das Bestehen einer umfassenden politischen Verantwortlichkeit der Bundesregierung für ihre gesamte staatspolitische Tätigkeit hervorgeht, so ist diese Aussage mißverständlich. Sie muß in der Weise aufgefaßt werden, daß damit, wie oben erwähnt - die gesamte Tätigkeit der Exekutive der Ministerverantwortlichkeit unterliegt. Eine Kollektivverantwortung der Minister, die mit dem Bundeskanzler die Bundesregierung repräsentieren, kann nämlich nicht gefolgert werden. Entweder ist der Bundeskanzler verantwortlich oder es greift die Verantwortlichkeit der Einzelminister ein. Die Bundesregierung als solche kann nicht verantwortlich sein. Wenn daher der Minister ohne Geschäftsbereich in Ausführung eines ihn bindenden Kabinettsbeschlusses handelt, trifft ihn hierfür die Verantwortung, da er mit dieser Ausführung primär zuständig geworden ist. Ist er wegen seiner negativen Einstellung trotz des Erfordernisses nicht bereit, im Sinne des Beschlus-

---

1) in diesem Sinne äußert sich Köttgen in Festschrift für Smend, S. 139

2) v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz zu Art. 65, Anm. III, S. 1260

ses zu handeln, bietet sich ihm die Konsequenz, um Demissionierung nachzusuchen.

2. Maßstab der Verantwortlichkeit

Das Verhalten des Ministers ohne Geschäftsbereich muß sich nach den Gesichtspunkten der Recht- und Zweckmäßigkeit, der Norm- und Zielgemäßheit orientieren. Seiner Funktion nach muß die Zweckmäßigkeit, d.h. die politische Zweckmäßigkeit, ein besonderes Gewicht erfahren, so daß seine politische Verantwortung vordergründig ist. Die Pflichtmäßigkeit seines Verhaltens, für das er haftet, richtet sich im Verhältnis der Gebundenheit und dem Ermessen mehr nach letzterem. Demzufolge unterliegt er im besonderen Maße der Notwendigkeit, gewissenhaft tätig zu sein, weil das Ermessen seiner Natur nach einen großen Spielraum eröffnet, als das Handeln in Durchführung von Gesetzen. Sein Verhalten in Fragen des Regierungsermessens muß unter Beachtung der Kanzlerprärogativen, Kollegialzuständigkeiten und Eigenverantwortlichkeit der Fachminister innerhalb ihrer Ressorts, was einen möglichen Übergriff ausschließt, vollzogen werden.

3. Adressat der Verantwortlichkeit

Die Frage, ob der Minister im allgemeinen nur dem Bundeskanzler gegenüber verantwortlich ist oder darüber hinaus auch gegenüber dem Bundestag, ist Gegenstand eingehender Erörterungen gewesen [1]. Die eine Meinungsrichtung folgert aus den Formulierungen von Art. 65 S. 1 und S. 2 GG eine Verantwortung nur zwischen Bundeskanzler und Bundesminister, während die andere Meinung eine echte parlamentarische Ministerverantwortlichkeit und keine bloße Dienst-Verantwortung gegenüber dem Bundeskanzler annimmt. Gerade aus der Stellung des Ministers ohne Geschäftsbereich heraus kann hier eine Nuance aufgezeigt werden, durch die der Adressat der Verantwortlichkeit festgelegt ist. Es wurde bereits festgelegt, daß die Regelung in Art. 65 S. 1 und S. 2 GG aus hauptsächlich historischer Bedingtheit Zuständigkeitsregelungen zwischen Bundeskanzler und Bundesminister ohne Ausschließlichkeitscharakter beinhaltet [2]. Art. 65 S. 1 und S. 2 GG müssen daher im Verhältnis von Bundeskanzler und Fachminister gesehen werden. Daher betrifft die Festlegung der Eigenverantwortlichkeit

---

1) Zum Stand der Erörterungen vgl. Angaben bei v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz zu Art. 65 Anm. III, 3a, S. 1260/61 und Anm. IV, 4, S. 1263/64.

2) vgl. oben S. 32

des Fachministers in Art. 65 S. 2 GG nur die Beziehung zum Kanzler; zwischen diesen sollte der Grad der Verantwortlichkeit herausgestellt werden, der zwischen Abhängigkeit und Eigenständigkeit zugunsten des letzteren bestimmt wurde. Diese Aussage versteht sich auch aus der grundsätzlichen Erwägung, daß die Aufteilung der Regierungsaufgaben in Teilbereiche in Form der Ressorts Angelegenheit der Exekutive bleibt und daher organisationsrechtlich in ihrem Bereich vorgenommen wird. Diese Aufteilung ist ein Internum der Exekutive, die dem Bereiche der Legislative möglichst weitgehend entzogen sein soll. Wie nämlich die Exekutive sich in ihrer Arbeitsweise intern gliedern will, sollte ebenso den Eingriffsmöglichkeiten der Legislative entzogen sein, wie umgekehrt die Gliederung der Aufgaben für die Legislative keine Zustimmung der Exekutive erfordert.

Mit der Aufteilung der Regierungsaufgaben in Fachbereiche und dem damit begründeten Tätigwerden in diesen Bereichen ist der gesamte Tätigkeitsbereich der Regierung nicht erschöpft. Das dürfte unbestritten sein und die Existenz des Ministers ohne Geschäftsbereich unterstreicht diese Tatsache. Durch seine Ernennung wird die Bedeutung der Minister aufgezeigt, die diese in ihrer Eigenschaft als Regierungsmitglied haben. In dieser Eigenschaft trägt jeder Minister auch Verantwortung gegenüber dem Parlament. Hier dreht es sich nicht mehr um eine Geschäftsverteilung, die zwischen Kanzler und Minister auch den Grad der Verantwortlichkeit regeln muß, sondern um die Teilhabe an der Exekutive. Diese unterliegt aber dem demokratischen Prinzip der Gewaltentrennung in Form der gegenseitigen Abhängigkeit zwischen ihr und der Legislative, um das Handeln der Staatsorgane aufeinander abzustimmen und in Form der gegenseitigen Kontrolle, um die Setzung jeder einzelnen Handlung im Rahmen der Verfassung und der Gesetze zu gewährleisten [1]. Nun kann aber nicht die Exekutive als solche in ihrer abstrakten Erscheinungsform verantwortlich sein, sondern diejenigen, die die Exekutive tragen, und das sind als ihre Walter die Regierungsmitglieder. Diese sind demzufolge dem Parlament verantwortlich. Daher ist auch in Art. 43 GG sowie in Art. 53 GG die Formulierung gebraucht, daß zwecks Wahrung des Kontrollrechts des Parlaments (Bundestag und Bundesrat als gesetzgebende Körperschaften) die Anwesenheit der "Mitglieder der Regierung" verlangt wird. Da es unbestritten ist, daß der Bundeskanzler dem Parlament unmittelbar verantwortlich ist, hätte somit auch die Anwesenheit der "Minister", und im besonderen der "Fachminister" gefordert werden können. Mit der festgelegten Formulierung sollte aber bestimmt werden, daß die Anwesenheit der Organwalter des Staatsorgans "Regierung" verlangt werden sollte, nicht aber der Organwalter in seiner ausschließlichen Eigenschaft als Fachminister.

---

1) vgl. Küchenhoff, E. und G., Allgemeine Staatslehre, S. 111

Bildlich ließen sich diese Verantwortungsstufen etwa wie folgt vorstellen, daß neben dem Kreis der Exekutive der gleichgroße Kreis der Legislative steht und diese sich in einer gegenseitigen Abhängigkeit befinden, demzufolge das Vergrößern eines Kreises zum Abrollen des anderen von der gleichen Ebene führen müßte und Asymmetrie bedingen würde. Innerhalb des Kreises der Exekutive befinden sich die kleineren Kreise von Kanzler und Minister, die ihrerseits in gegenseitiger Abhängigkeit stehen. Diese Feststellungen bedeuten keine Synthese zwischen den eingangs erwähnten konträren Meinungen, sondern stellen nur die Beziehungen zwischen Kanzler und Minister bzw. Regierungsmitglied und Parlament richtig.

4. Geltendmachung der Verantwortung

Die dem Bundestag zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, den Minister ohne Geschäftsbereich zur Verantwortung zu ziehen, unterscheiden sich nicht von den anderen Regierungsmitgliedern. Demnach ist zwar die Möglichkeit ausgeschlossen, ihn durch einen formellen Mißtrauensantrag zum Rücktritt zu zwingen, so daß ein direkter Ministersturz dem Bundestag versagt ist, wie es dem Reichstag der Weimarer Republik durch Art. 54 S. 2 WV zuerkannt war. Ebenso ist der Weg der Ministerklage verschlossen. Es bieten sich aber an:

a) die Verabschiedung eines Mißbilligungsvotums gegen den Minister, ohne die Möglichkeit, ihn damit zum Rücktritt zu zwingen [1].

b) Streichung der Amtsbezüge für den Minister oder des Etats für seinen Arbeitsstab im Rahmen der Beschlußfassung über den Haushaltsplan (Art. 110 Abs. 2 GG).

c) die parlamentarischen Auskunfts- und Informationsrechte sowohl des Bundestages wie des Bundesrates, die für den Minister Rechtspflichten darstellen [2].

d) Entfernung des Ministers durch Sturz des Bundeskanzlers und damit der Bundesregierung (Art. 67 i. Vorb. mit Art. 69 Abs. II GG), was durchaus denkbar wäre, wenn der Minister eine derartige Vertrauensfunktion beim Bundeskanzler hat, daß er in Wirklichkeit der "amtierende Kanzler" ist. Da eine derartige Entwicklung in der Regierungspraxis nicht mehr den durch das GG festgelegten Auffassungen entsprechen würde, könnte sich diese Möglichkeit sogar als notwendig erweisen.

---

1) Zum Problem des Mißbilligungsvotums im einzelnen: AöR 76, Bd. S. 338-342 o. Verf.-ang. und v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz zu Art. 67, Anm. IV 1 S. 1301 mit weiteren Hinweisen.

2) vgl. dazu S. 82-83

ABSCHNITT F:
DER MINISTER OHNE GESCHÄFTSBEREICH UND SEIN BÜRO ALS ARBEITSSTAB

I. DAS FACHMINISTERIUM ALS OBERSTE BUNDESBEHÖRDE UND DAS BÜRO DES MINISTERS OHNE GESCHÄFTSBEREICH

1. Fachminister als Leiter der obersten Bundesbehörde

Die das Bundesorgan "Regierung" repräsentierenden Minister benötigen wie die anderen obersten Bundesorgane zur Erfüllung der an sie kraft ihrer Organzugehörigkeit gestellten Aufgaben Mitarbeiter in ihrem Dienste. Diese Mitarbeiter sind ihrerseits büromäßig organisiert und stehen daher grundsätzlich als geschlossene Einheit dem Minister zur Verfügung. Der Fachminister sieht sich hierbei einem Ministerium gegenüber, das sich als solches zu einer obersten Bundesbehörde institutionalisiert hat. Dieser Eigenständigkeit des Ministeriums hat sich das Grundgesetz angenommen, indem es den Typ des Ministeriums als oberste Bundesbehörde und sein Eigengewicht anerkennt [1]. Der Fachminister ist Leiter dieser obersten Bundesbehörde, die an sich entsprechend des der Ministerialverfassung zugrundeliegenden Prinzips im Verhältnis zu ihm monokratisch orientiert ist. Wenn auch rechtlich nicht sanktioniert, so kommt dem Ministerium im Faktischen ein Eigengewicht zu, das eine Parallelbetrachtung zu Art. 65 S. 1 und S. 2 GG in dem Sinne rechtfertigt, daß man den Fachminister als Leiter betrachtet, der die Richtlinien zu bestimmen hat, während die Beamten des Ministeriums "innerhalb ihres Geschäftsbereichs" Selbständigkeit beanspruchen können. Das Ministerium steht als geschlossene Einheit dem Fachminister mehr als Eigenkörper denn als assimilationsfähiger Mitarbeiterstab zur Verfügung. Daher muß der Minister, der zum Leiter einer obersten Bundesbehörde berufen wird, zunächst danach trachten, das Ministerium in seinem Sinne zu leiten. Er hat somit zu führen, während die ihm in Form eines statusrechtlich qualifizierten Personenkreises gegenüberstehenden Ministerialbeamten in Erfüllung beamtenmäßiger Grundsätze durchzuführen haben.

---

1) Art. 85 GG unterscheidet zwischen Bundesregierung und obersten Bundesbehörden, demzufolge Bundesminister als Repräsentanten der Regierung und oberste Bundesbehörden begriffsmäßig verschieden betrachtet werden. Auf die institutionelle Garantie der obersten Bundesbehörden als Folge von Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG hat vor allem Köttgen hingewiesen in DÖV 1954, 4 ff und J. ö. R. n. F. Bd. 11, vor allem S. 263.

Aus dieser gegensätzlichen Ausrichtung zwischen dem Ziel des der obersten Bundesbehörde vorangestellten Ministers und der Grundkonzeption der das Ministerium verkörpernden Beamten folgt das natürlich bedingte Spannungsverhältnis zwischen Minister und Ministerialbürokratie [1].

2. Minister ohne Geschäftsbereich als Leiter eines Büros

Diesem Spannungsverhältnis zwischen Fachminister und Ministerium sieht sich der Minister ohne Geschäftsbereich nicht gegenüber. Er ist kein Leiter einer obersten Bundesbehörde, sondern fuhrt einen ihm mehr oder weniger attachierten Stab an. Sein Büro kann nicht die grundsätzlich garantierte Eigenständigkeit beanspruchen, demzufolge der Minister nunmehr die ihm in seiner Eigenschaft als politischer Leiter geeignetste Form des ihm unterstehenden Büros gestalten kann. Wie sein Fachkollege ist er in seiner Denkweise nicht von der eines Spitzenbeamten bestimmt, sondern Politiker und als gleichzeitiger Parlamentsvertreter Repräsentant einer Partei. Ein Parteibüro ist ohne Eigengewicht den führenden Politikern unterstellt, die es in ihrer Weise assimilieren und es zur Ausgestaltung funktionstüchtiger Hilfstätigkeit ausformen können [2]. Der Fachminister muß in seiner Leitungseigenschaft einer obersten Bundesbehörde umdenken, da eine entsprechende Assimilationsfähigkeit des Ministers ausgeschlossen ist. Das Bestreben des Ministers, eine ihm typuskonforme Organisationsform zu finden und seinen Mitarbeiterdienst als echten Arbeitsstab für ihn auszugestalten, findet im Büro des Ministers ohne Geschäftsbereich zweifellos eine bessere Ansatzmöglichkeit als im Ministerium des Fachministers. Die Beamten in diesem Büro haben keine Verwaltungsaufgaben als ständige Aufgaben durchzufuhren, die allein ihre Eigenständigkeit begründen könnten, sondern sind von vorneherein in dem Umfang und Ausmaß ihrer Betätigung auf das Handeln ihres Ministers ausgerichtet. Eine Eigenständigkeit verbietet sich schon aus dem Mangel ihrer Möglichkeit. Das muß konsequenterweise zu einem Umstand fuhren, den Köttgen [3] in dem Sinne umschreibt, daß zwischen dem Büro des Ministers ohne Geschäftsbereich und seinem Leiter sich begrifflich eine spezifische Nähe bilden muß, die der in § 52 BBG geforderten Distanz des Beamten zur politischen Partei nicht mehr gerecht wird.

Mit diesen Feststellungen läßt sich aber nicht die Folgerung ziehen, daß den Minister ohne Geschäftsbereich im Verhältnis zu seinem Fachkollegen eine ungleich bes-

---

1) Köttgen, A., vertritt in JöR, Bd. 11, S. 264 die Ansicht, daß dieses Spannungsverhältnis verfassungsrechtlich "gewollt" ist.

2) Köttgen in J.ö.R., Bd. 11, S. 263

3) Köttgen in DÖV 1954, S. 7

sere Stellung eingeräumt ist, die ihm eine Vorrangstellung gewährleisten würde. Wegen des Mangels, eine oberste Bundesbehörde führen zu können, fehlt auch die Möglichkeit, sich eine "Hausmacht" zu verschaffen, wodurch der Fachminister befähigt wird, das ihm zugeordnete Ministerium in seinem Sinne zu führen. Außerdem sieht sich der Fachminister seinem Ministerium als eigenständige Behörde nur auf dem Gebiete seiner Verwaltungsfunktion konfrontiert, die dem Minister ohne Geschäftsbereich von vorneherein fehlt, während es durchaus denkbar erscheint, daß er in seiner Regierungsfunktion, d. h. in seiner politischen Aktivität innerhalb der Regierung sich durch persönliche Referenten einen im Verhältnis zum Ministerium eigenen Mitarbeiterstab sui generis aufbaut.

Der Equipierung des Büros des Ministers ohne Geschäftsbereich sind auch von Anfang an quantitative Grenzen gesetzt. Es widerspricht dem Sinn eines Mitarbeiterstabes, das Büro zahlenmäßig in Größenordnung aufzubauen, die dem Aufbau eines Ministeriums ähneln. Es ist aus seiner Natur und Funktion heraus auf einen kleineren Kreis von Beamten beschränkt. Die Möglichkeiten des ministeriellen Organisationsrechts innerhalb des Büros findet schließlich ihre Grenzen an den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln, die ihrerseits durch den Bundestag genehmigt werden müssen [1]. Es würde dem Aufbau des Büros widersprechen, diesem einen Staatssekretär einzugliedern. Der Staatssekretär soll oberster administrativer Gehilfe des Ministers sein, was logischerweise eine umfangreiche, ordnungs- und leitungsbedürftige Administration voraussetzt. Er hat die Rechtmäßigkeit des Verhaltungshandelns innerhalb des Ressorts in letzter Instanz gegenüber dem Minister zu vertreten und dafür einzustehen, daß im Ministerium nach den Richtlinien und Weisungen des politisch verantwortlichen Ministers gehandelt wird [2]. Demnach ist er der Prototyp für das Vorhandensein eines echten Ministeriums. Im Büro des Ministers ohne Geschäftsbereich hat er daher grundsätzlich keinen Platz. Wird dem sich im Laufe der Zeit stets vergrößernden Büro ein Staatssekretär eingegliedert und eine derartige Planstelle vom Haushaltsausschuß des Bundestages bewilligt, ist dies als ein Beweis dafür zu werten, daß aus dem Minister ohne Geschäftsbereich durch Kompetenzzuweisung ein Fachminister geworden ist und aus seinem eventuellen Sonderauftrag ein Dauerauftrag, verbunden mit Verwaltungsfunktionen [3].

---

1) vgl. S. 68

2) Gerber H., in DÖV 1953, S. 71

3) Daher hatte sich der Bundesminister Krone, der Vorsitzende des Verteidigungsrates im Laufe seiner Amtsperiode aus der ursprünglichen Eigenschaft als Minister für besondere Aufgaben letztlich auch durch die Bewilligung einer Staatssekretärstelle in seinem Büro (vgl. SZ .. 1.7.1966) zu einem Fachminister entwickelt, der einen Teil des Fachbereichs des ohnehin um-

Die qualitative Leistungsfähigkeit des Büros ist wegen der unmittelbaren Abhängigkeit vom Bürochef an die Autorität des Ministers in der Art und Weise seiner Amtsgestaltung gebunden. Je nachdem wie der Minister sein Amt zur Funktionstüchtigkeit ausbaut, erfährt das Büro eine entsprechende Färbung. Schon allein aus diesem Grunde konnte sich das GG nicht mit dieser Einrichtung beschäftigen und beschränkte sich auf das Ministerium als oberste Bundesbehörde, während die Bildung und Arbeitsweise des Büros eines Ministers ohne Geschäftsbereich der Staatspraxis überlassen werden mußte.

Letztlich darf auch nicht unerwähnt bleiben, daß der Minister ohne Geschäftsbereich wegen der besonderen Ausrichtung auf seine politische Funktion die ihm durch das Grundgesetz gesetzten Grenzen zu beachten hat und sich daher nach den Richtlinien des Bundeskanzlers orientieren muß. So liegt es nahe, in Kontakt mit dem dem Bundeskanzler zugeordneten Büro, dem Bundeskanzleramt, zu stehen und sich der Hilfe der Beamten des Bundeskanzleramtes zu bedienen, was demzufolge auf die quantitative Strukturierung des eigenen Büros von Einfluß sein kann. Damit ist natürlich das eigene Organisationsrecht des Ministers innerhalb seines Wirkungskreises nicht ausgeschlossen, zumal eine Tätigkeit des Beamten des Bundeskanzleramtes für den Minister eine Weisung des Bundeskanzlers voraussetzen würde.

II. DAS BÜRO DES MINISTERS OHNE GESCHÄFTSBEREICH IN DER KONKRETEN GESTALTUNG

Unter den soeben erläuterten Beschränkungen muß sich das Büro des Ministers in der konkreten Gestaltung orientieren. Hier wird es davon abhängen, ob der Minister der einzigste Minister ohne Geschäftsbereich im Kabinett ist und ob ihm ein bestimmter vorübergehender Sonderauftrag zugewiesen ist, der in den zu beachtenden Begrenzungen bestimmte Hilfskräfte voraussetzt. Daher läßt sich kein starres Schema aufstellen, das als Typ einer diesbezüglichen Behördenorganisation vom jeweiligen Minister ohne Geschäftsbereich zu übernehmen ist. Die Aufteilung in Abteilungen, die sich ihrerseits in Referate untergliedern, wobei diese zu Unterabteilungen zusammengefaßt werden können, entspricht dem organisatorischen Aufbau eines Ministeriums, deren Übernahme hier nicht nur nicht möglich, sondern

---

Fortsetzung der Fußnote 3) von Seite 92
fangreichen Verteidigungsministeriums neben der Funktion des Vorsitzes im Verteidigungsrat übernommen hatte, vgl. S. 74. Eine Parallele zum Büro des Ministers ohne Geschäftsbereich bietet sich aber zu den Büros der anderen Bundesorgane Bundestag und B'rat an. Hier hat der Haushaltungsausschuß "aus grundsätzlichen Erwägungen" von der Ernennung der Direktoren des Bundestages und des Bundesrates zu Staatssekretären abgesehen (vgl. SZ v. 1.7.66)

zweckentfremdend wäre. Damit bleibt die Ausgestaltung eine Angelegenheit der Staatspraxis.

In der 6. Bundesregierung bediente sich der zum Minister ohne Geschäftsbereich ernannte Minister Westrick der Hilfe des Bundeskanzleramtes, das er gleichzeitig als Folge der Kuriosität der Umstände leitete, während der andere Minister Krone in den Anfängen seiner Ministertätigkeit und vor der Zuteilung eines Staatssekretärpostens zunächst sein Büro in Ausrichtung der "Zuständigkeit" als Minister für besondere Aufgaben für die Pflege der Verbindung zum Bundestag und zu den Bundestagsfraktionen sowie für die Beteiligung aller wesentlichen, insbesondere außenpolitisch bedeutsamen Entscheidungen über Berlin [1] errichtete. Demnach bestand das Büro aus einem Leitenden Beamten im Range eines Oberregierungsrates, einem Pressereferenten im Range eines Regierungsrates, sowie aus einem Referat I für Kabinettsachen und seinem Referat II als Verteidigungsreferat zum Bundestag und den Bundestagsfraktionen, wobei die Besetzung dieser Stellen in Personalunion erfolgte, indem der Leitende Beamte zugleich das Referat I und der Pressereferent das Referat II leitete [2].

Der Zuweisung eines Leitenden Beamten für ein Referat Kabinettsachen dürfte aus der Funktion des Ministers jedoch eine gewisse Perpetuierung innewohnen. Dieser könnte die Richtlinien und das politische Konzept des Bundeskanzlers beobachten und in ständigem Kontakt mit den Beamten des Bundeskanzleramtes stehen.

---

1) vgl. S. 52 f.

2) vgl. Die Bundesrepublik, Teilangabe Bund, S. 269

VIERTER TEIL

ABSCHNITT G:
DIE FUNKTION DES MINISTERS OHNE GESCHÄFTSBEREICH

I. DIE FUNKTION ALS MITGESTALTER DER REGIERUNGSARBEIT, SOG. REGIERUNGSFUNKTION

1. Die Bedeutung der Regierungsfunktion im allgemeinen

Die Exekutive als Staatsgewalt neben der Legislative und der Rechtssprechung umfaßt den Bereich der Regierung im engeren Sinne und den der Verwaltung. Wenn man die Begriffe der Regierung im engeren Sinne und der Verwaltung gegenüberstellen will, ist man zunächst mit dem Problem konfrontiert, daß sich beide Bereiche in der Praxis nicht klar voneinander trennen lassen, da sich die jeweils der Regierung (im engeren Sinne) oder der Verwaltung zugeordneten Tätigkeiten überschneiden und ineinander übergehen können. Trotzdem läßt sich ein begrifflicher Unterschied zwischen den Bereichen definieren. Regierung im engeren Sinne bedeutet Führung und nicht lediglich Durchführung oder Ausführung, wie es der Verwaltung zukommt [1]. Die Führung ist eine eigenständige Staatsaufgabe, ohne die der Staat nicht auskommen kann, da seine Erhaltung Gestaltung bedingt. In der Führung im Gegensatz zur Ausführung verkörpert sich die Leitung in Form der Setzung von politischen Zielen und beinhaltet eine Richtungsbezogenheit auf die zukünftige Gestaltung. Während die Ausführung von einem bestehenden Sachverhalt, beispielsweise in Form eines Gesetzes ausgeht und in ordnungsgemäßer Erledigung des vorgezeichneten Rahmens unter Beachtung der gesetzten Normen ihre Aufgaben sieht, schließt Führung in ihrer Dynamik und Zukunftsbezogenheit schöpferische Aufgaben in sich ein. Schöpferische Tätigkeit setzt planvolles Denken, zielbewußte Gestaltung und kluges Aufspüren der Verhältnisse voraus, ohne daß ihr damit Regeln ihrer Ausführung aufgestellt wird. Trotzdem muß sich auch die schöpferische Tätigkeit, das Regieren im engeren Sinne, von dem Leitgedanken tragen lassen, daß sie nicht in vollkommener Ungebundenheit und Zügellosigkeit ausarten darf, sondern daß sie an verfassungsgestaltende Grundsatzentscheidungen und durch die den Staat als Rechtsstaat charakterisierenden Grund-

1) Krüger, H., Allgemeine Staatslehre, S. 690

sätze von Rechtmäßigkeit und Gerechtigkeit gebunden ist [1]. Die Kunst hoheitlicher Gesamtleitung, verstanden als politische Staatstätigkeit, setzt die Wahrung von Recht voraus und engt die Prärogative freien Ermessens insoweit ein.

In diesem Sinne hat das Staatsorgan, das zum Regieren bestimmt ist, funktionell tätig zu werden. Das kompetente Staatsorgan ist die "Regierung", die sich auf Grund der Organisationsnorm von Art. 62 GG aus Bundeskanzler und Bundesminister zusammensetzt. Demnach sind die Minister in ihrer funktionellen Staatstätigkeit dazu berufen, die durch sie verkörperten Staatsorganen gestellten Aufgaben mit zu erfüllen.

In dieser Erfüllung haben die Fachminister eine Doppelfunktion [2]. In ihrer Eigenschaft als Mitglieder der "Regierung" sind sie politische Persönlichkeiten, die zusammen mit dem Bundeskanzler und anderen Ministern in dem dafür vorgesehenen Organ, dem Kabinett, staatsleitende Funktionen im Sinne des Regierens im engeren Sinne auszuführen haben. Daneben bedingt ihre Berufung zu Leitern oberster Bundesbehörden die Führung eines Ministeriums, das seinerseits auf Durchführung und Ausführung gerichtet ist. Als Leiter eines bestimmten Verwaltungsgebietes hat der Fachminister laufende Tätigkeit der Verwaltung zu erledigen, die Ausführung rechtlich festgelegter Aufträge in dem bestmöglichen Maße unter Wahrnehmung der vorgezeichneten Grundsätze zu erfüllen. Insoweit ist er Verwaltungsinstanz.

2. Die Konzentration der Regierungsfunktion beim Minister ohne Geschäftsbereich

Der Konfrontation einer Doppelfunktion in Form der Regierungs- und Verwaltungsfunktion sieht sich der Minister ohne Geschäftsbereich nicht gegenüber. Da ihm eine administrative Funktion nicht zugewiesen wurde "regiert" er im Kabinett durch sein Beratungs- und Stimmrecht nur in Erfüllung der auch auf ihn fallenden Regierungsfunktion. Mit der Ernennung zum Regierungsmitglied ist ihm diese zugefallen, die sich auf jedes Regierungsmitglied gleichermaßen dezentralisiert. Er wird damit zur Regierungsinstanz. In Gegenüberstellung zum Fachminister zeichnet er sich dadurch aus, daß ihm wegen des Fehlens einer Doppelfunktion ein Übergewicht der Regierungsfunktion trifft. Dieses Übergewicht äußert sich nicht in

---

1) Wolff H.J., Verwaltungsrecht I, S. 64

2) Der Hinweis auf diese Doppelfunktion erfolgt in der meisten einschlägigen Literatur, statt vieler v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Vorbem. VIII, 2m zu Art. 62, S. 1209

einer zu seinen Fachkollegen besonderen rechtlichen Stellung, die ihn aus dem Kreis der Minister heraustragen lassen würde. Er hat im Kabinett ein im Verhältnis zum Fachminister gleiches Stimmrecht. Daher kommt ihm keine diesbezügliche Sonderstellung zu. Das Übergewicht versteht sich aus dem Faktum der Ausschaltung der Verwaltungsfunktion mit der daraus natürlich erwachsenden ausschließlichen Verlagerung auf die Regierungsfunktion. Der Fachminister ist durch seine Tätigkeit stärker gebunden, und es ist eine Angelegenheit der Persönlichkeit, ob er sich in seinem Ministerium so verausgaben muß, daß er sich in der Erfüllung der Verwaltungsfunktion begnügt, weil eine Tätigkeit ultra administrationem ihm Grenzen setzen würde. Daher folgt aus der Verlagerung und Konzentration der Regierungsfunktion auf den Minister ohne Geschäftsbereich das Erfordernis einer besonderen aktiven Gestaltung auf der Regierungsebene, welches ihn als den "politischen Minister" charakterisieren läßt. Diese Gestaltung muß in den Grenzen erfolgen, die ihm auf Grund seines Status als Minister von vorneherein gesetzt sind. Diese sind vor allem die Beachtung und Beobachtung der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Gestaltung und Aufgabenverteilung der Regierungstätigkeit, die es ihm verwehren, selbständige Richtlinien der Politik auszuarbeiten. Das ist gemäß Art. 65 Abs. 1 GG Aufgabe und Pflicht des Bundeskanzlers, demzufolge sich auch der Minister ohne Geschäftsbereich "innerhalb der Richtlinien" zu bewegen hat. Er kann aber durch die Teilnahme an der gubernativen Tätigkeit des Regierungsorgans eine über das Maß des in Doppelfunktion befangenen Fachministers hinausgehende Tätigkeit im Kabinett entwickeln, was sich vor allem in den dort stattfindenden Beratungen niederschlagen sollte. Geht es um Fragen der zukunftsausgerichteten Staatsleitung kann er durch intensive Vorbereitung in Zusammenarbeit mit dem Bundeskanzleramt Möglichkeiten ihrer Gestaltung aufzeigen, die vom Bundeskanzler aus eigener Entscheidung zu Richtlinien erklärt werden und von den Fachministern ohne die Vorstellung autoritären Handelns ihres Regierungschefs in zweckgebundener Weise verstanden werden können. Dadurch kann im Kabinett ein Abstimmungsergebnis erzielt werden, das eine breite Grundlage für das Setzen von Regierungsakten schafft. Auf diese Weise wird auch das Kollegialitätsprinzip innerhalb des Regierungsorgans zu einer fruchtbaren Ausgestaltung für das Regierungshandeln. Es werden maßgebliche Grundsätze aufgestellt, die in den Ressorts unter dem Gesichtspunkt der Ausrichtung auf das Politische zu berücksichtigen sind und von dem Regierungsorgan in seiner Gesamtheit als Faktoren politischer Beziehung nach außen, d.h. sowohl im Verhältnis zu den anderen Staatsorganen als auch auf dem Gebiete der eigentlichen Außenpolitik wahrgenommen werden.

II. DIE FUNKTION INNERHALB DES REGIERUNGSKOLLEGIUMS, SOG. "KOORDINIERUNGSFUNKTION"

Koordinieren heißt, aus der Konfrontation von Gegensätzen und Meinungsverschiedenheiten eine Synthese des Ausgleichs, des "gemeinsamen Nenners" zu finden. Gegensätze und Meinungsverschiedenheiten unter den Fachministern können durchaus als natürlich und zwangsläufig empfunden werden, was um so mehr durch die Vergegenwärtigung erhellt, daß die Ressortabgrenzungen nicht immer scharf getroffen werden können. Aus den Überschneidungen der Tätigkeitsbereiche folgt aus Gründen des Ressortdenkens das Entstehen unterschiedlicher Auffassungen, was zur Überbetonung des ministeriellen Eigengedankens und -handelns führen kann. Im Regierungskollegium, dem Kabinett ist ein geeigneter Platz, Meinungsverschiedenheiten offen zur Diskussion bringen zu können, sei es um eine Klärung herbeizuführen oder um sich einer bestimmten Entlastung zu vergewissern. Demnach hat auch hier der Ansatzpunkt dafür einzusetzen, wie Koordinierung in concreto sich durchführen läßt.

Neben der Koordinierung einzelner Probleme auf der Ebene der Fachressorts tritt auch die Notwendigkeit der Koorinierung ganzer politischer Bereiche auf der gesamtstaatlichen Ebene des Kabinetts [1]. Die Möglichkeit verschiedenartiger Ansichten auf dem Gebiete gemeinsam zu erörternder politischer Entscheidungen, deren Tragweite sich auf die Regierung im Innenverhältnis und auf die eigentliche Außenpolitik erstrecken kann, ist umso eher gegeben, wenn sich das Kollegium zahlenmäßig aus einem kleineren Zirkel zu einer aufgeblähten großen Versammlung entwickelt hat. Es wird aber gerade von der Regierung erwartet, daß sie als handlungsfähiges Organ neben der vollziehenden Gewalt in Form der Geschäftsausführung auch regierende Gewalt erzeugt und nicht nur exekutiert, sondern politisch anleitet [2]. Diese Erfordernisse bedingen die Notwendigkeit, innerhalb des Kabinetts aus der möglichen Verschiedenheit der Ansichten seiner Mitglieder Einheit in Form gemeinsamer Beschlüsse herbeizuführen, d.h. aus der Divergenz der einzelnen Auffassungen der Organwalter muß ein uniformes Erscheinungsbild des Gesamtorgans zu bilden sein. Um zu einer wirksamen Koordinierung zu kommen, fragt es sich, ob der Minister ohne Geschäftsbereich als neutraler Mittler zwischen den Fachbereichen, von denen er selbst keinen vertritt, auftreten und diese Koordinierungsaufgaben durchführen kann.

---

1) Elsholz, K., DÖV 1962, 11-13

2) Wertenbruch, W., in DÖV 1960, S. 676

1. Koordinierungsfunktion des Ministers ohne Geschäftsbereich im Hinblick auf die Kabinettsstruktur

Da sich die Aufgabe des Koordinierens und Schlichtens durch den Minister ohne Geschäftsbereich im Bereiche des Regierungskollegiums bewegen wird, stellt sich der Grund der Regierungsstruktur, wie sie das Grundgesetz vorgezeichnet hat, die Frage, ob echte Koordinierungsfunktion überhaupt ausgeübt werden oder ob diese die einzige Tätigkeit des Ministers ausfüllen könnte, so daß man ihm die Bezeichnung "Koordinationsminister" geben kann. Durch die Richtlinienbestimmung, die der Kanzler für sich in Anspruch nehmen kann und die Ressortselbständigkeit der Fachminister kann dem Kabinett nicht die Möglichkeit eröffnet sein, wie sich diese in der englischen Verfassungspraxis darstellt. Hier bildet das Kabinett, dem im übrigen nicht alle Minister der Regierung angehören, einen kollegialen Überbau uber die einzelnen Ressortchefs, die infolgedessen nicht die dem deutschen Minister verfassungsrechtlich zugebilligte Selbständigkeit in einem derartigen Umfang für sich in Anspruch nehmen dürfen. Daher ist die Einflußmöglichkeit und die Entscheidungsgewalt des englischen Kabinetts in Bezug auf eine Koordinierung von größerem Gewicht, so daß ein Koordinationsminister im dortigen Kabinett durchaus denkbar erscheint [1]. Da im deutschen Bundeskabinett die Ressortselbständigkeit der Fachminister auch nicht durch Beschluß aufgehoben werden kann, ist eine derartige Koordinierung durch ein übergeordnetes Kollegialorgan mit der daraus resultierenden Einflußmöglichkeit nicht möglich. Insoweit bedarf es auch keines im Kabinett ausschließlich zur Koordinierung bestimmten Ministers in dem Sinne, daß er aus diesem Grunde überhaupt zum Minister ernannt wird. Diese Feststellung schließt nicht aus, daß Koordinierungsaufgaben durch einen (auch) aus anderen Erwägungen heraus ernannten Minister wahrgenommen werden können. Wenn wegen der Regierungsstruktur nach dem Grundge-

---

1) W. Churchill erklärte zwar vor dem Parlament, daß der koordinierende Minister selbst nicht befugt ist, einem Ressortminister Befehle oder Weisungen zu erteilen. Der Ressortminister hätte gegen eine Empfehlung des Koordinierungsministers die Moglichkeit, deshalb eine Entscheidung des Kabinetts herbeizufuhren. Der Entscheidung des Kabinetts mußte er sich aber beugen; vgl. Morrison, H., Regierung und Parlament in England, S. 67. Im übrigen führt Morrison zu den Arbeitsaufgaben des koordinierenden Ministers aus, daß es für den koordinierenden Minister die größte Genugtuung bereiten könnte, wenn sich seine (Ressort-)Kollegen daran gewöhnen wurden, freiwillig und zwanglos zu ihm zu kommen, um "ihr Herz auszuschütten und um Rat und freundschaftliche Hilfe zu bitten". Morrison, H., a. a. O., S. 73.

setz kein ausschließlich zu einem Koordinationsminister ernanntes Kabinettsmitglied bestehen braucht, kann daraus nicht geschlossen werden, daß Koordinierungsaufgaben nicht notwendig werden.

2. Die konkrete Koordinierungsfunktion im Kabinett

Im Regierungskollegium können nämlich Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern erörtert werden, soweit nicht ein persönlicher, voranzugehender Verständigungsversuch zwischen den betreffenden Ministern von Erfolg war (§ 17 GeschO BReg). Somit wird das Kabinett zu einer Koordinierungsinstanz, indem es zum Ausgleich und zur Bestätigung der Meinungsverschiedenheiten beiträgt. Das setzt aber voraus, daß sich ihre Mitglieder mit der Koordinierung befassen müssen [1]. Hier muß daher der Ansatzpunkt für die Tätigkeit des Ministers ohne Geschäftsbereich gesetzt werden: Bei Meinungsverschiedenheiten wegen Ressortüberschneidungen bietet sich ein "neutrales" Regierungsmitglied zweckmäßigerweise am besten an, wie es durch den Minister ohne Geschäftsbereich verkörpert wird. Da dieser von Ressortarbeit befreit ist, dürfte er kein Interesse daran haben, unter dem Blickwinkel der Wahrung der eigenen Ressortzuständigkeit Partei zu ergreifen, was zwangsläufig die Meinungsverschiedenheiten vertiefen müßte. Er bietet sich insoweit als Schlichter geradezu an. Zwar könnte der Bundeskanzler seinerseits einen Ausbruch von Zuständigkeitsstreitigkeiten unter den Ressortministern durch Inanspruchnahme organisationsrechtlicher Befugnisse beenden, da ihm nicht verwehrt werden kann, die Geschäftsbereiche seiner Minister, die vorher festgelegt sind, im streitbeendenden Sinne zu interpretieren. Wenn sich neue Zuständigkeiten für die Regierung ergeben, die von mehreren Ministern gleichzeitig für ihr Ressort in Anspruch genommen werden wollen, müßte er auch insoweit ein Entscheidungsrecht haben [2]. Damit dürfte eine echte Lösung von Meinungsverschiedenheiten nicht unbedingt erzielt worden sein, da sich die Minister einer Entscheidung zu beugen, diese aber nicht nach vielseitiger Erörterung mit eigener Einsicht gebilligt hätten. Auf diese Weise wäre die Kanzlerprärogative in das Kollegialprinzip hineingedrängt worden, ohne daß letzteres zur Anwendung kommen konnte. Neben dem sog. Kanzlerprinzip und dem Ressortprinzip darf aber das Kollegialprinzip nicht als untergeordneter, sondern als durchaus gleich-

---

1) Eschenburg, Th., Staat und Gesellschaft, S. 695 weist zutreffend darauf hin, daß das eigentliche Regierungs"handeln" in den Händen der einzelnen Minister liegt, wenn man das Regierungskollegium als oberstes Schlichtungs- und Koordinierungsorgan betrachtet.

2) vgl. Kaja, H., in A.ö.R., Bd. 89, S. 411

geordneter Grundsatz der Regierungsstruktur erscheinen, da eine Rangfolge der Prinzipien nach Über- und Unterordnung im Rechtssinne weder vom Verfassungsgeber angestrebt wurde noch berechtigt erscheint. Wenn der Ressortminister dem Übergewicht des Kanzlerprinzips zu huldigen hat, muß die Entscheidung streitentscheidend, aber nicht streitlösend wirken.

Im Gegensatz dazu braucht der Fachminister den Minister ohne Geschäftsbereich in dessen Funktion als Koordinator nicht als Machthaber prärogativer Rechte zu betrachten und auch nicht als unmittelbaren Ressortgegner, der sein Denken auf das ihm zugewiesene Ressort ausrichtet. Der Neutralität des Ministers kann daher eine nicht nur streitentscheidende, sondern ebenso streitlösende Funktion zukommen, die durch seine gleichberechtigte Stellung im Kabinett unterstrichen werden muß; denn aus einer Unterordnung würde das Gewicht der Entscheidungskraft ungleich schwächer wirken müssen und aus einer Überordnung in Form besonderer Prärogativen müßte sich das Gefühl des Unterworfenseins des betreffenden Fachministers ergeben. Die Fähigkeit zur Streitschlichtung dürfte schon insoweit begründet sein, als er als Mitglied der Bundesregierung über ihre Arbeitsweise vertraut ist und ihr Funktionieren ohne besondere Einarbeitung kennt. Durch die verpflichtende Teilnahme an den Kabinettssitzungen kann er sich das Bild des Überblicks verschaffen, das eine Schlichtungsfähigkeit voraussetzt.

3. Grenzen der Koordinierungsfunktion durch andere Institutionen

Die Koordinierungsfunktion durch den Minister ohne Geschäftsbereich wäre zwar denkbar, aber weniger opportun, wenn andere gleichgeordnete Institutionen diese Funktionen zweckmäßiger und besser ausüben könnten:

a) Das Bundeskanzleramt als Koordinierungsinstrument

Die Institution des Bundeskanzleramtes könnte als die eigentliche Koordinierungsstelle angesehen werden, wenn man den Aufgabenbereich dieses Amtes näher betrachtet. [1] Das Bundeskanzleramt ist neben der Eigenschaft, Hilfsapparat des Bundeskanzlers zu sein, Sekretariat der Gesamtregierung. In diesem Sinne ist die Vorschrift von § 7 Abs. 1 GeschO BReg aufzufassen, wonach der Staatssekretär des Bundeskanzleramtes zugleich die Geschäfte eines Staatssekretärs der Bundesregierung wahrnimmt. Auf Grund dieser Stellung des Bundeskanzleramtes

1) vgl. dazu Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 240

folgt zwangsläufig der Kontakt mit den anderen Ministerien, so daß die Aufgabe als Koordinierungsamt in den Vordergrund zu treten scheint. Tatsächlich ist auch die Koordinierung mit den Ministerien Pflichtaufgabe, die daraus folgt, daß das Bundeskanzleramt Informationen der Ministerien regelmäßig entgegennimmt und damit über die Ressortarbeiten unterrichtet wird und auf der anderen Seite als Wächter über die Einhaltung der Richtlinien und die Durchführung der Kabinettsbeschlüsse in den Ministerien kontrollähnliche Funktionen wahrzunehmen hat. Entsprechend haben sich die verschiedenen Referenten des in 3 Abteilungen aufgeteilten Kanzleramtes mit der Kontaktpflege zu den Ministern zu beschäftigen und zwar in der Form, daß für sachlich verwandte Ressorts entsprechende Referentengegenstellen im Kanzleramt [1] bestehen.

Aus dieser organrechtlichen Stellung und dem Kompetenzbereich dieses Amtes lassen sich Folgerungen ziehen, daß mit dieser Einrichtung der Minister ohne Geschäftsbereich in seiner Koordinierungsfunktion nicht ersetzt werden kann.

aa) Das Bundeskanzleramt ist als Sekretariat der Gesamtregierung und Arbeitsstab des Bundeskanzlers weder als Nebenregierung noch im Verhältnis zu den anderen Ministern als Oberministerium zu betrachten. Als Sekretariat kann es nicht mit dem Ressortminister auf einer Ebene stehen und Streitigkeiten unter den Ministern als gleichberechtigter Schlichter lösen. Die Koordinierungsfunktionen können sich nur auf "unterer Ebene" bewegen, d. h. der Kontakt besteht zwischen Kanzleramt und Ministerium bzw. zwischen Referenten und Beamten der Ministerialbürokratie. In dieser Richtung ist durchaus eine (notwendige) Kontaktbeziehung denkbar, ohne daß der Ressortminister eingeschaltet wird. Es ist offensichtlich, daß ein Ressortminister, wenn es um eine echte Kompetenzstreitigkeit mit den Fachkollegen geht, nicht die Koordinierungstätigkeit des untergeordneten Kanzleramtes in Anspruch nehmen wird, das sich zwar im Interesse der Regierungsarbeit mit den Beamten seines Ministeriums in Verbindung setzen kann, aber im übrigen nicht die nötige Durchschlagskraft für eine sinnvolle Koordinierung auf "oberer Ebene" ausgestattet ist.

bb) Das Bundeskanzleramt stellt in erster Linie einen Arbeitsstab des Bundeskanzlers dar und untersteht damit demjenigen, der die Richtung der Politik nach außen zu bestimmen und zu vertreten hat. Der Minister, der im Kabinett dem

---

1) Im Sommer 1966 wurde zusätzlich zu den bereits bestehenden 2 Abteilungen eine 3. Abteilung geschaffen, um "durch diese ausgewogene Verteilung die Arbeit im Kanzleramt zu rationalisieren". Erklärung des Bundespressechefs v. Haase, vgl. SZ v. 21. 7. 1966 Nr. 173, S. 1

Bundeskanzler gleichgestellt ist, wird sich kaum an ein dem Kanzler unterstelltes Büro mit der Bitte um Vermittlerfunktionen wenden, zumal er dann auch unmittelbar auf der Entscheidung des Kanzlers in seiner Stellung als Berechtigter der Richtlinienbestimmung bestehen könnte. Die Tätigkeit des Kanzleramtes muß sich demnach auf einen Versuch der Schlichtung auf Ministerialebene konzentrieren und beschränken, wobei in dem Dreiecksverhältnis Bundeskanzler, Bundeskanzleramt, Ministerialbürokratie der Kanzler oberster Schlichter bleiben würde. Bei einer zweckmäßigen Lösung von Kompetenzstreitigkeiten ist aber der Ansatzpunkt in "personifizierter Form" zu setzen, d.h. in der Kontaktaufnahme zwischen Bundeskanzler und dem betreffenden Ressortminister in eigener Person oder zwischen einem neutralen Minister und dem Ressortminister. Diese Tatsache wird durch § 17 Abs. 2 GeschO BReg unterstrichen, nachdem Meinungsverschiedenheiten vor der Beratung im Kabinett in einer Ministerbesprechung mit den beteiligten Bundesministern unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers zu erörtern sind. Eine Tätigkeit des Bundeskanzlers als Koordinator könnte aber zu leicht als Inanspruchnahme der ihm zustehenden Kanzlerprärogative ausgelegt werden, wie bereits oben geschildert wurde. Daher bietet sich eine echte Mittlerfunktion nur zwischen einem neutralen Minister und den entsprechenden Ressortministern an.

cc) Die materielle Regierungsarbeit, die durch das Bundeskanzleramt ausgeübt wird, bewegt sich weitgehend auf dem politischen Sektor. Das Amt soll sogar - abgesehen von der eigenen Bedarfsverwaltung - von Verwaltungsarbeit im typischen Sinne befreit und von der Vollziehung von Gesetzesaufgaben ausgeschlossen sein. Eine Schlichtung, die von Seiten dieser Institution ausgeübt werden sollte, müßte also weitgehend ausschließlich vom politischen Aspekt ausgehen, während Ressortstreitigkeiten unter den Ministern fachliche Angelegenheiten betreffen können, die nicht immer einer ausschließlich politischen Lösung bedürfen. Zwar zeichnet sich auch der Minister ohne Geschäftsbereich durch seine verwaltungsfreie und damit überwiegend politische Tätigkeit aus. Damit unterliegt er aber noch nicht der Beschränkung und der vorgeschriebenen Richtung, die ein Angehöriger des Kanzleramtes zwangsläufig auf Grund seines Status auf sich nehmen muß. Als Minister genießt man die ministerielle Selbständigkeit und Unabhängigkeit, die ein weisungsgebundener Angehöriger des Bundeskanzleramtes nicht für sich in Anspruch nehmen kann. Zudem hat der Minister ohne Geschäftsbereich als Kabinettsmitglied durch die Teilnahme an den ständigen Beratungen Einsichts- und Übersichtsmöglichkeiten in die Fachgebiete seiner Kollegen und durch sein Stimmrecht Einflußmöglichkeiten, während die Beamten des Kanzleramtes meistens nicht einmal die entsprechenden Einsichtsmöglichkeiten haben [1].

1) Nach § 23 GeschOBReg können nur der Staatssekretär des Bundeskanzleramtes und der Persönliche Referent des Bundeskanzlers regelmäßig an den Sitzungen der Bundesregierung teilnehmen.

b) Die Interministeriellen Ausschüsse und die Kabinettausschüsse

Es besteht für die Bundesregierung die Möglichkeit, für bestimmte Fragen Ausschüsse zu bilden, wobei die Interministeriellen Ausschüsse von den eigentlichen Kabinettsausschüssen, wie sie in der derzeitigen Bundesregierung auf sozial-, wirtschaftlichen und verteidigungspolitischen Gebieten bestehen, zu unterscheiden sind [1]. Nun erscheint es denkbar, die Ausschußarbeiten darauf auszurichten, Koordinationsaufgaben wahrzunehmen. Dabei muß aber beachtet werden:

aa) Die Interministeriellen Ausschüsse setzen sich in erster Linie aus Angehörigen der Ministerialbürokratie zusammen, d.h. aus den Abteilungsleitern und Referenten der einzelnen Ressorts. Ihr Entstehen richtet sich von Fall zu Fall nach dem, was das Kabinett hierüber beschlossen hat oder die Minister vereinbart haben. Zweck ist, eine Zusammenarbeit zwischen den Ressorts zu erreichen, ihre Tätigkeiten aufeinander abzustimmen, sich gegenseitig zu informieren und Planungen vorzubereiten. Das kann zweifellos zu einer Koordinierung führen, die ihrem Wesen nach eine innere Koordinierung im Regierungsbereich darstellt. Ähnlich wie im Verhältnis des Bundeskanzleramtes zu den Ministern kann sich aus diesen faktischen Institutionen eine Koordinierung nur auf der "unteren Ebene" erreichen lassen, die auf Verwaltungsvereinfachung und Rationalisierung in den Arbeitsmethoden hinauslaufen wird. Diese Koordinierung kann ihrem Wesen nach lediglich technischer Art sein. Bewegt sie sich über diese Grenzen hinaus, wird sie nur vorbeugenden Charakter haben und Ministerunstimmigkeiten über Ressortabgrenzungen nicht ausschließen können. Dann können sich die Interministeriellen Ausschüsse aber nicht streitentscheidend einschalten, da diese Tätigkeit eine Kompetenzüberschreitung darstellen würde, die der Minister als Hausherr unmittelbar rügen könnte. Insoweit ist die Koordinierungsarbeit Interministerieller Ausschüsse höchstens präventiv; sie kann aber nicht streitentscheidend wirken und daher den Anforderungen echter Koordinierung und Vermittlung nicht genügen.

bb) Die Kabinettausschüsse setzen sich dagegen aus bestimmten Ministern des Regierungskollegiums zusammen; sie sind insoweit echte Ausschüsse auf "hoher Ebene", da sie nur aus den Organwaltern des Regierungsorgans "Kabinett" zusammengesetzt sind [2]. Sie können aber nicht das Kabinett ersetzen und es fehlt

---

1) Nähere Einzelheiten über die Ausschüsse bei Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 243 ff.

2) Wolff in Verwaltungsrecht II § 75 II c, S. 56 meint, daß man nur dann von "Ausschüssen" sprechen könne, wo sie von Organwaltern größerer Kollegien gebildet werden.

ihnen die rechtliche Charakterisierung als Organ. Insoweit würden sich die Koordinierungsaufgaben dieser Ausschüsse die naturgemäß sich nur auf ihrem bestimmten Sachgebiet bewegen könnten, zunächst vor allem im Stadium beratender und vorbereitender Art bewegen. Die wie auch immer geartete Koordinierungsfunktion müßte sich auf vorgezeichneten Bahnen eines bestimmten Teilbereichs der Verwaltung, wie die der Wirtschaft, Verteidigung oder Sozialangelegenheiten beschränken. Den Ausschüssen fehlt die Fähigkeit der Allseitigkeit im Bereich der Exekutive. Trotzdem könnten diese Ausschüsse in ihrem Bereich koordinieren, indem der Minister ohne Geschäftsbereich in seiner Koordinierungsfunktion sich der Hilfe der Ausschüsse bedient oder möglicherweise den Vorsitz der Ausschüsse als neutraler Walter ihrer Arbeit übernimmt.

c) Das Prinzip der Federführung

Im Zusammenhang mit den Kabinettausschüssen kann auch das "Prinzip der Federführung" gesehen werden. Darunter wird die Einrichtung verstanden, daß ein Ministerium als das hauptbeteiligte Ressort zwecks Koordinierung tätig wird. Die Arbeitsgebiete der Ministerien sind oft so verzahnt, daß eine isolierte Ausarbeitung ausschließlich in einem Ministerium nicht möglich ist. Hüttl [1] weist zutreffend darauf hin, daß sich mit der Übernahme für das federführende Ministerium die Verpflichtung ergibt, die Interessen der beteiligten Ressorts zu berücksichtigen. Hier kann es leicht zu Interessenkonflikten kommen, die vom federführenden Ressort wegen des besonderen Eigeninteresses nicht mit der Neutralität gelöst werden können, wie es dem Wesen einer Koordinierung zukommen sollte. Mit der Übernahme kann mehr eine rationelle Arbeitsweise erzielt werden, weniger ein effektiver Interessenausgleich. Koordinierung müßte hier im Sinne von Rationalisierung verstanden werden, wie sie auch durch die Interministeriellen Ausschüsse erreicht werden kann. Damit ist aber der echten Koordinierung nicht entsprochen. Außerdem handelt es sich hier nur um ad-hoc-Aufträge, die von Ministerium zu Ministerium wandern können, je nach der Maßgeblichkeit des hauptbeteiligten Ressorts.

---

1) Hüttl in DÖV 1965, S. 405 ff; speziell zur Koordinierung der Bundesministerien, S. 409-410.

III. DIE FUNKTION IM VERHÄLTNIS ZUM BUNDESKANZLER: BERATUNGS- UND VERTRAUENSFUNKTION

Auf Grund der dem Minister ohne Geschäftsbereich zukommenden "Regierungs"-funktion, die sich in seiner Person unter Ausschluß der administrativen Funktion konzentriert, erwächst eine besondere Funktion zum Bundeskanzler, der die Richtlinien der Politik zu bestimmen und die Einheitlichkeit der Regierungsführung nach außen zu gewährleisten hat.

1. Die Beratungsfunktion

Zur Erfüllung der auf den Bundeskanzler zukommenden Aufgaben als Regierungschef muß sich dieser dem Gebote der Notwendigkeit folgend Personen zu seiner politischen Beratung bedienen; das ist dem Bundeskanzler ungenommen, obwohl keine rechtliche Verpflichtung besteht, sich politischer Berater zu bedienen. Als Rat ist nur eine Mitwirkung an fremden Entscheidungen aufzufassen, der damit noch nicht begriffsnotwendig zum konstituierenden Element des Willensbildungsprozesses des Beratenen zu werden braucht, noch diesen zu einer Entschließung entsprechend der Ratschläge bindet. Daher kann sich der Rat nur durch seine innere Gewichtigkeit zur Geltung bringen [1] und eine Empfehlung für den Beratenen aussprechen, sich den Rat zu eigen zu machen. Das Amt des Bundeskanzlers stattet diesen zugleich mit der Amtsgewalt des Inhalts aus, selbständige Entscheidungen treffen zu können, damit mit dieser Vollmachtsübertragung die für die Leitung der Staatsgewalt unabdingbare Unabhängigkeit gewährleistet ist. Er kann jedoch ohne jede Beratung nicht auskommen. Die Vielschichtigkeit der staatsleitenden Tätigkeit, die Irrationalität politischer Entwicklungen und die zukunftsausgerichteten Maßnahmen bedingen notwendigerweise Unterstützung. Während die Verwaltungsbereiche wegen ihrer Vielschichtigkeit in umfangreiche Teilgebiete mit den Fachministern an der Spitze aufgegliedert sind, konzentriert sich die Regierungstätigkeit in der Person des Bundeskanzlers. Daher muß er sich der Mithilfe kompetenter Berater bedienen.

Diese Aufgaben der Beratung müßten in erster Linie den Angehörigen des Bundeskanzleramtes zufallen, das die Ausführung von Sachaufgaben aus den Verwaltungsbereichen durchzuführen hat. Aus diesem Grunde stehen dem Bundeskanzler auch persönliche Referenten zur Seite, die auf Grund der Sondierung aus sämtlichen Bereichen des politischen Alltags Kernpunkte zur politischen Richtliniengestaltung herausarbeiten und diese dem Bundeskanzler nahebringen können. Es

---

1) Krüger, H., Allgemeine Staatslehre, S. 887

darf hierbei aber nicht der gewichtige Umstand übersehen werden und unberücksichtigt bleiben, daß die Beamten des Bundeskanzleramtes weisungsgebunden sind und demzufolge einer Unabhängigkeit entbehren, die eine politische Beratung an sich ausmachen sollte.

Böckenförde [1] hat zutreffend darauf hingewiesen, daß die Beratung derjenigen Persönlichkeit, die den Machthaber durch die Setzung politischer, allgemein verbindlicher Richtlinien verkörpert, als öffentliches Amt verstanden sein muß und nicht als privater Freundschaftsdienst. Mit dem Begriff des öffentlichen Amtes verbindet sich die Frage nach der Verantwortlichkeit, da die Ausübung eines derartigen Amtes Verantwortlichkeit bedingt. Unverantwortliche politische Berater des Bundeskanzlers lassen sich nicht mit dem Prinzip eines parlamentarischen Regierungssystems vereinbaren. Jede politische Tätigkeit, die Möglichkeit des Einflusses auf die Gestaltung der Staatsführung entfaltet, untersteht dem Gebot der Verantwortlichkeit. Andernfalls wäre dem Mißbrauch der Beratungsfunktion ein breites Betätigungsfeld eröffnet.

Wenn man nach der Möglichkeit einer Betätigung zur politischen Beratung sucht und damit gleichzeitig dem Postulat verantwortlichen Handelns genügen will, stößt man auf den Minister als politischen Berater des Bundeskanzlers. Dieser ist im Tätigkeitsgebiet des eigentlichen Regierungshandelns, was die politische Beratung ausmacht, auch gegenüber dem Parlament verantwortlich, so daß seine Tätigkeit der Kontrolle einer von der Regierung unabhängigen Staatsgewalt unterliegt; nur in Bezug auf sein Verwaltungshandeln innerhalb seines Ressorts ist der Fachminister lediglich dem Bundeskanzler verantwortlich [2]. Der Fachminister ist in der Regel durch die Führung seines Ministeriums, der damit verbundenen Repräsentationsverpflichtungen und der Kontaktpflege mit seiner Partei so stark in Anspruch genommen, daß ihm wenig Möglichkeiten zu einer echten Beratung bleiben. So muß die Beratungsrolle demjenigen Minister zufallen, der nicht durch derartige wahrzunehmenden Verpflichtungen in seinen weiteren Funktionen eingeschränkt ist. Dieser Ministertyp verkörpert sich im Minister ohne Geschäftsbereich. Dieser ist durch die Mitgliedschaft in der Regierung mit der Regierungsarbeit vertraut; er hat im Kabinett die Möglichkeit umfassender Informationen. In dieser Position kann er als Berater des Bundeskanzlers auftreten [3]. Ihm er-

---

1) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 189, im Ergebnis ebenso Krüger, H., Allgemeine Staatslehre, S. 889

2) vgl. oben S. 88

3) So konnte auch die Ernennung Westricks zum Bundesminister für besondere Aufgaben verstanden werden. In seiner Eigenschaft als Staatssekretär des Bundeskanzleramtes konnte er nicht die Beraterposition einnehmen, wie sie ihm durch die Ministereigenschaft gewährleistet wurde.

wächst eine besondere, verfassungsrechtlich legitimierte Beraterfunktion, die er ohne Eigeninteresse auf das von ihm nicht zu verwaltende Ressort unter Beachtung der bestehenden Regierungspolitik wahrzunehmen hat. Beratung erfordert nämlich eine bestimmte Neutralität, die sich nur von der Sachlichkeit des Gegenstandes und der Zweckmäßigkeit der zu treffenden Maßnahmen unter Beachtung des Rechtsstaatserfordernisses leiten lassen sollte. Der Umstand, daß der Bundeskanzler nicht verpflichtet ist, seinem Rat entsprechend zu handeln, erfordert trotzdem ein von Verantwortungsbewußtsein getragenes politisches Wissen und sachbezogenen Rat. Damit ist auch die Möglichkeit erschwert, die de facto sich stets regende Unzulässigkeit der Beeinflussung privater Kräfte oder lobbyistischer Gruppeninteressen in Erscheinung treten zu lassen.

Von der politischen Beratung zu trennen ist die eigentliche Fachberatung durch Experten, die auf Grund ihres Spezialwissens, auf einen besonderen Problemkreis ausgerichteten Sachverstand gutachtliche und sachverständige Stellungnahme abzugeben haben [1]. Die qualitative Unterscheidung zu der Tätigkeit eines politischen Beraters äußert sich im jeweiligen Bereich, da Sachverständigengutachten in der Regel komplizierte Teilbereiche der Verwaltung betreffen; in dieser Richtung bedarf es oft fachlichen, auf Grund besonderer Ausbildung beruhenden Wissens technischer oder wissenschaftlicher Art. Hiermit wird die Lösung politischer Entscheidungen nicht berührt.

2. Die Vertrauensfunktion

Als Ausfluß der Beratungsfunktion und als Folge der Konzentration der Regierungstätigkeit in der Person des Ministers ohne Geschäftsbereich resultiert das Postulat, ein Verhältnis zum Bundeskanzler zu pflegen, das man als Vertrauensverhältnis charakterisieren kann. Mit dem Recht der Richtlinienbestimmung ist dem Bundeskanzler in der Setzung der gestaltenden Regierungstätigkeit noch kein Mittel des Erfolges garantiert, was die Inanspruchnahme von Hilfspersonen bedingt. Wenn eine vertikale Dezentralisierung der rechtlich in seiner Person ausschließlich sich vereinenden Richtlinienbestimmung der Regierungstätigkeit dem Bedürfnis der politischen Alltagspraxis entspricht, muß sich der zur Hilfstätigkeit herangezogene Minister von vorneherein der bestehenden Hierarchie bewußt sein. Wenn es darum geht, das Gewichtsverhältnis zwischen den Faktoren parteipolitischer Richtungsziele und des Regierungsplans in das Lot des Ausgleichs zu bringen, darf derjenige, der zur gerechten Gewichtsverteilung beizutragen hat, nicht denjenigen belasten, der diese zu tragen hat. Daher muß sich der Minister ohne

1) vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 191

Geschäftsbereich als Ausgangspunkt und Richtschnur jeden Regierungshandelns die Konzeption des Regierungschefs vor Augen halten, sei es daß diese bereits durch Richtlinien festgelegt ist, oder sei es daß sie die noch zu gestaltenden Richtlinien in den Grundzügen bereits bestimmt hat. Es verbietet sich dem Minister daher, aus der ihm zufallenden Position den heimlichen Aufbau der eigentlichen Staatsleitung zu bewerkstelligen und die Entscheidung des Bundeskanzlers in die Bahnen eigenen Herrschaftsbedürfnisses zu lenken. Das Dasein eines Schattenkanzlers verträgt sich nicht mit dem Verantwortungsbewußtsein, das ihm mit der Übertragung seines Amtes und der Ablegung des Eides, dem Wohle des Volkes zu dienen und das Grundgesetz sowie die Gesetze des Bundes zu wahren und Gewissenhaftigkeit in der Pflichtausfüllung zu üben. Diese Gewissenhaftigkeit muß sich in der Beratungsfunktion niederschlagen und zum Vertrauensverhältnis zum Bundeskanzler beitragen.

IV. DIE FUNKTION ZWISCHEN REGIERUNG UND PARLAMENT, SOG. "VERMITTLERFUNKTION"

Als im 2. Nachkriegskabinett der damalige Regierungschef Adenauer mit der Ernennung von 4 Bundesministern für besondere Aufgaben die Einrichtung des Ministers ohne Geschäftsbereich wieder einführte, erklärte er vor dem Parlament, daß er die Einrichtung der Sonderminister in dem speziellen Auftrage sehe, eine engere Verbindung zwischen Regierung und den hinter dem Kabinett stehenden Fraktionen des Bundestages und mit diesem selbst herbeizuführen [1]. Die Notwendigkeit einer derartigen Vermittlerfunktion fußt im parlamentarischen System:

1. Die Auswirkung des parlamentarischen Systems

a) Das natürliche Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament

In Art. 20 Abs. 2 GG ist festgelegt, daß die grundsätzlich vom Volke ausgehende Staatsgewalt außer durch dessen unmittelbares Tätigwerden in Wahlen und Abstimmungen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird. Demzufolge wird nach den Grundsätzen der Gewaltenteilung die vollziehende Gewalt, die die Bundesregierung wahrnimmt, als selbständiges Organ neben das die Gesetzgebung ausübende

1) Reg.-Erklärung am 20. Oktober 1953, Steno-Ber. BT 2. Wahlperiode, Bd. 18, 3. Sitzung, vgl. oben S. 52

Parlament gestellt. Der Regierung kommt damit funktionelle Eigenbedeutung zu und ist nicht als Teil der Verwaltung zu betrachten, die in Abhängigkeit und Weisungsgebundenheit die Beschlüsse der legislativen Körperschaft auszuüben hat. Es soll eine Verteilung der Gewichte innerhalb des Staates gewährleistet sein, was die Notwendigkeit bedingt, daß die eine Gewalt nicht ein von der Verfassung unvorhergesehenes Übergewicht über die andere Gewalt erhält und dadurch eine bestimmte Gewalt in der Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben der erforderlichen Zuständigkeiten beraubt wird [1]. Es widerspricht daher der Gewaltenteilung, daß entweder ein Regierungs- oder ein Parlamentsabsolutismus entwickelt wird und dann in ausschließlicher Zuständigkeit die Geschicke des Staates bestimmt. Die Aufteilung der Gewalten unter Zubilligung ihrer Selbständigkeit schließt aber nicht eine gewisse gegenseitige Abhängigkeit und Kontrolle aus. Vielmehr ist zwischen Regierung und Parlament ein Abhängigkeitsverhältnis und Kontrollrecht in Gegenseitigkeit durch mannigfache Möglichkeiten ausdrücklich verbürgt [2]. Regieren kann nur eine bestimmte, möglichst klein zu haltende Anzahl von Personen, nicht das Parlament in seiner Gesamtheit, das aber seinerseits im Interesse der im Grundgesetz verwirklichten Herrschaft des Rechtsstaatsgedankens der Regierung sein Vertrauen abverlangt und durch die Kontrollbefugnisse einen Regierungsabsolutismus verhindern soll. Andererseits ist die Regierung nicht der Allmacht des Parlaments ausgeliefert, da der Kräfteausgleich durch die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Kompetenzverteilung eine Ersatzregierung durch das Parlament verbietet. Das gegenseitige Abhängigkeitsverhältnis bedingt geradezu naturgemäß ein Spannungsverhältnis. Der Bundestagsabgeordnete sieht im Regierungsmitglied den Repräsentanten eines staatsleitenden Organs und der Minister im Vertreter des Parlaments den Gesetzesgestalter, der seinen Tätigkeitsbereich durch die Setzung objektiver Rechtsnormen in der Form des Gesetzes einschränken kann.

Dieses Spannungsverhältnis braucht nicht ungesund zu sein und bedarf nicht der Beseitigung wegen seiner alleinigen Existenz. Es impliziert aber die Notwendigkeit des Bestrebens, das Verhältnis nicht zu einem ungesunden Spannungsverhältnis ableiten zu lassen.

---

1) BVerfGE Bd. 9, S. 279/280

2) Unter dem Abhängigkeitsverhältnis wird die Tatsache verstanden, daß die Amtsdauer der Regierungsorganträger durch das konstruktive Mißtrauensvotum des Parlaments, die Amtsdauer der Parlamentsabgeordneten durch das Parlamentsauflösungsrecht der Regierungsorgane abhängig ist. Gegenseitige Kontrollbereiche sind beispielsweise die großen und kleinen Anfragen des Parlaments an die Regierung oder die Kontrolle der Verwaltungsorgane durch die Regierungsorgane, nähere Einzelheiten bei Küchenhoff, E. u. G., Allgemeine Staatslehre, S. 108-115.

b) Der Minister als Abgeordneter

Der mögliche Gegensatz zwischen Regierungsmitglied und Parlamentarier scheint bereits dadurch abgebaut, daß die Minister fast ausschließlich zugleich Vertreter ihrer Parteien und als solche gewählte Abgeordnete im Bundestag sind. Zwar besteht vom Verfassungsrecht oder vom Gesetz her keine derartige Abhängigkeit der Regierung vom Bundestag, daß eine entsprechende Verpflichtung bestehen würde, zu Mitgliedern der Bundesregierung nur solche des Bundestages zu machen [1].

Trotzdem hat es sich zu einer Tatsache der deutschen politischen Praxis entwickelt, daß ein Minister sich nur behaupten kann, wenn er von der Partei als ihr Repräsentant getragen wird und in der Fraktion des Bundestages seine Hausmacht aufbauen kann, die ihm eine Gewähr für die Kontinuierlichkeit seiner Amtsführung schafft. In einem Mehrparteienstaat bedingt zudem der Zusammenschluß der Parteien erst die Möglichkeit einer Regierungsbildung, so daß die Notwendigkeit von Koalitionsvereinbarungen, die von den jeweiligen Parteien getragen, von den Vertretern ihrer Fraktion meist geführt werden, den Typ einer parlamentarischen Regierung durch Besetzung der Regierungsstellen mit Abgeordneten des Bundestages im Verhältnis zu der Mehrheit formen. Auf Grund der Tatsache, daß der Minister in der Regel aus den Abgeordnetenreihen stammt, ist aber das Spannungsverhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung nicht beseitigt. Zwar erscheint der Minister nicht mehr als ein vom Monarchen eingesetzter Beamter mit der diesem eigentümlichen Prägung des 19. Jahrhunderts, der vom Parlament als Fremdkörper beargwohnt werden mußte. Trotzdem ist es auch im parlamentarischen System ein nicht zu übersehender Umstand, daß sich das Verhältnis zu seiner Partei und Fraktion ändert, sobald der Abgeordnete Ministereigenschaft erworben hat. Er wird nicht mehr als Abgeordneter, als "Vertreter des Hauses" angesehen, obwohl er noch sein Abgeordnetenmandat ausübt, sondern als Vertreter der Regierung. Als solcher ist er aber Exponent eines Verfassungsorgans, das Eigenständigkeit ausübt und schon deshalb im zulässigen Rahmen kontrolliert werden muß. Aus dem Abgeordnetenkollegen wird der Minister, der aus dem schlichten Vertreter der Partei zum Repräsentanten des Staates emporgehoben ist. Andererseits fühlt sich der Minister mehr als Regierungsmitglied denn als Abgeordneter seiner Partei [2].

---

1) In diesem Sinne äußert sich auch v. Mangoldt, Das Verhältnis von Regierung und Parlament, S. 826.

2) vgl. Münch, Die Bundesregierung, S. 219

3) im ähnlichen Sinne äußert sich Kleinrahm in AöR, Bd. 79, S. 153

Daß sich das Verhältnis zur Partei und Fraktion durch den Erwerb der Eigenschaft als Regierungsmitglied auch zwangsläufig ändern muß, folgt aus einem Problem, dem ein Nicht-Parlamentarier nicht konfrontiert ist, nämlich aus der Konfrontierung zwischen Regierungs- und Fraktionsloyalität [1]. Der Minister unterliegt dem Verbot, gegen die durch Beschluß festgelegte Auffassung der Regierung zu wirken. Die Regierungsloyalität bindet ihn auch dann, wenn er im Kabinett gegen einen bestimmten Beschluß gestimmt hat, er aber im übrigen auf Grund der Mehrheitsverhältnisse überstimmt wurde. Zwar besteht die Möglichkeit noch, ihn im besonderen Falle von dem Zwang der Regierungsloyalität zu befreien (§ 22 Abs. 3 GeschO BReg), aber das stellt schon nicht mehr den Regelfall dar. Auf Grund der Fixierung von § 12 GeschOBReg, wonach der Minister in der Öffentlichkeit nur Äußerungen von sich geben kann, die im Einklang mit den vom Bundeskanzler gegebenen Richtlinien der Politik stehen, ergibt sich der Gegensatz dieser inneren Bindung zu der Verfassungsregelung von Art. 38 Abs. 1 GG, wonach er in der Eigenschaft als Bundestagsabgeordneter an Aufträge und Weisungen nicht gebunden ist. Dieser Umstand muß aber den Gegensatz zwischen Abgeordneten und Minister offen offenbaren. Auch im parlamentarischen Regierungssystem bestehen daher ausreichende Reibungsflächen für die Spannung zwischen Regierung und Parlament, so daß zu deren Abbau und der Verhinderung des Abgleitens der Spannung zum feindseligen Verhältnis im gleichen Maße das Bedürfnis einer Vermittlung besteht [2].

2. Die begrenzte Tätigkeit anderer erwägenswerter Vermittlerstellen

a) Die überfraktionellen Gremien

Eschenburg [3] hat darauf hingewiesen, daß bei bestehenden Koalitionen, die naturgemäß einem besonderen Mittlerbedürfnis zwischen Regierung und Parlament

---

1) vgl. Münch, Die Bundesregierung, S. 219

2) Es ist daher unrichtig, auf Grund des Bestehens des parlamentarischen Regierungssystems, das andererseits auch das Parlament zur Mitwirkung der Festlegung der Gesamtpolitik berechtigt, kein Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament mehr zu sehen. Es ist vielmehr die These aufzustellen, daß auch dem parlament. Regierungssystem an dem Spannungsverhältnis wegen der funktionsbedingten Eigenständigkeit gerade gelegen sein muß.

3) Eschenburg, Th., Staat und Gesellschaft, S. 536

unterliegen, die verbündeten Fraktionen zur Aufrechterhaltung der Zusammenarbeit überfraktionelle Gremien bilden, die sich ständig um eine Koordinierung der Partner bemühen. Diese Gremien können aber keinen Ersatz einer echten Vermittlerfunktion zwischen den beiden Staatsorganen bilden. Ihre Arbeit ist auf die Aufrechterhaltung der Koalition gerichtet und soll insoweit den Interessen zwischen den Parteien gerecht werden. Damit ist zwar ein Einfluß auf den Gang der Regierungstätigkeit denkbar, aber keine echte Vermittlerfunktion gewährleistet. Parteiinteresse schließt nicht unbedingt die Lösung von Interessengegensätzen auf der Ebene von Staatsleitung (Exekutive) und Gesetzgebung (Legislative) ein. Auch wird die Regierung der Tätigkeit von Gremien als Parteiausschüssen nicht mit besonderer Vorliebe entgegensehen, da diese auf die Regierungsarbeit Einfluß nehmen wollen. Zudem bilden die Koalitionsparteien nicht ausschließlich das Parlament; aus dem Bedürfnis einer Koalition folgt meist das Bestehen einer starken Opposition. Deren Vertreter nehmen im Parlament in demselben Umfang an der Gesetzgebung teil und bilden einen Teil des Staatsorgans, das in seiner Gesamtheit zum Staatsorgan der Regierung in einem Spannungsverhältnis steht. Es geht hierbei weniger um das Problem der Zufriedenstellung von Parteiinteressen, sondern um den Ausgleich der Gewalten, die sich aus ihren Stellungen als gesetzgebende bzw. staatsleitende Körperschaften ergeben.

b) Der Vermittlungsausschuß

Der Vermittlungsausschuß, der auf Grund der Verfassungsregelung des Art. 77 Abs. 2 S. 2 GG ins Leben gerufen wurde, vermittelt auf einer anderen Ebene. Sinn seines Vermittlungsverfahrens, das durch eine Gemeinsame Geschäftsordnung für den Vermittlungsausschuß eigens festgelegt wurde [1], ist es, Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat als den zwei gesetzgebenden Körperschaften über den Inhalt eines geplanten Gesetzes in Art und Weise einer politischen Vermittlung zu beseitigen und damit das Gesetzgebungsverfahren im Fluß zu halten [2]. Die Vermittlung konzentriert und beschränkt sich auf das Gesetzgebungsverfahren innerhalb dieser Körperschaften und bewegt sich in keiner Hinsicht auf vermittelnde Tätigkeit zwischen den Staatsorganen Legislative und Exekutive. Der Ausschuß hält sich seinem Wesen nach von der Regierung geradezu fern. Die Bundesregierung ist nämlich an dem Ausschuß nicht beteiligt [3]. Es kann auch nicht gefolgert werden, daß diesem Ausschuß

1) GemGOVermA v. 5.5.1951

2) v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz zu Art. 77, Anm. IV 2 f, S. 1758

3) v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz zu Art. 77, Anm. IV 4 c, S. 1761 weisen darauf hin, daß Regierungsmitglieder allenfalls auf Grund ihrer Abgeordneteneigenschaft Mitglieder des Ausschusses sein können.

die Vermittlertätigkeit als Charakteristikum zu eigen ist und er dem Wesen der Vermittlung entsprechend seinen Tätigkeitsbereich von sich aus erweitern kann, indem er zur Mittlerstelle zwischen der gesetzgebenden Körperschaft in ihrer Gesamtheit und der Regierung aufrückt. Eine derartige Vermittlung ist ihm verfassungsrechtlich verwehrt.

c) Der parlamentarische Staatssekretär

Der parlamentarische Staatssekretär würde sich seiner Funktion nach als ein Bindeglied zwischen Parlament und Regierung betätigen können. Ihm wäre aber in seiner Vermittlertätigkeit auf Grund seiner Stellung die nötige Durchschlagskraft genommen, die dem Minister ohne Geschäftsbereich nicht von vornherein fehlt[1]. Außerdem könnte sich der parlamentarische Staatssekretär leicht in einen Dualismus mit dem beamteten Staatssekretär hineinmanövrieren, so daß er sich zu seiner Behauptung mehr mit diesem auseinanderzusetzen hätte. Die Situation könnte dazu beitragen, daß die Beamten des Ministeriums, denen gegenüber er kein Weisungsrecht hat, ihm keine Information zukommen ließen, so daß er nicht einmal über ihre Arbeiten und Pläne unterrichtet wäre.

3. Die daraus folgende Notwendigkeit einer Vermittlerfunktion des Ministers ohne Geschäftsbereich

Die aufgezeigten Vermittlungsstellen bieten daher keine Gewähr zur Ausübung sinnvoller Vermittlungsfunktion zwischen Parlament und Regierung. Anders verhält es sich mit dem Minister ohne Geschäftsbereich. Dieser zeichnet sich dadurch aus, daß er als Regierungsmitglied als vollberechtigter Vermittlungspartner aus der Sicht des Parlaments aufgefaßt werden kann. Er ist nicht lediglich ein weisungsgebundener, in seiner Tätigkeit von vorneherein eingeschränkter Regierungsvertreter, der auf Anordnung des Regierungschefs oder eines Ministers den Interessenausgleich mit vorgegebenen Weisungen zu versuchen hat. Als Minister ist er gleichberechtigter Repräsentant der Regierung im Verhältnis zu den Fachministern, so daß von ihm erwartet werden kann, daß er sich im Kabinett Gehör verschafft. Andererseits ist er nicht an ein Ressort gebunden und hat daher im Vergleich zum Fachminister den ungleich größeren Vorteil, bei einer Vermittlertätigkeit vom Ressortgedanken befreit zu sein. Er unterliegt keiner Verpflichtung, jede Tätigkeit in möglichst genauer Übereinstimmung mit den Interessen durchführen zu müssen, die die Ressortführung mit sich bringt. Ein

1) vgl. dazu oben S. 15-17

diesbezüglicher möglicher Interessenkonflikt kann aus der Natur seines Amtes heraus nicht entstehen. Was den Gegensatz zwischen Regierung und Legislative fördert, ist der Umstand, als Regierungsmitglied in der Regel einen bestimmten Sachbereich (Ressort) führen zu müssen, dessen Aufgaben- und Zielsetzung von anderen Voraussetzungen, aber auch verschiedenen Vorstellungen ausgehen müssen, die sich mit deren der Legislative nicht decken können. Sachbereichsverwaltung setzt Beamtentum voraus. Beamte lassen sich weniger von den Grundsätzen der Politik leiten, vielmehr besteht ihre Aufgabe in der gewissenhaften Durchführung von Vorschriften und Anweisungen im Sinne einer Überparteilichkeit, Politiker haben Lösungen nach politischen Gesichtspunkten anzustreben. Daher muß der Minister ohne Geschäftsbereich weniger zwischen zwei Interessengruppen vermitteln als vielmehr zwischen zwei verschiedenen Denkweisen und -richtungen [1].

Er selbst ist aber von dem Erfordernis, die Interessen der Beamten seines Ministeriums in der Eigenschaft als ihr Leiter wahrnehmen zu müssen, entlastet. Daher könnte der Minister von Seiten des Parlaments, d. h. von den Fraktionen und den sie tragenden Parteien als der geeignetste Mittler angesehen werden. Er besitzt die Möglichkeit der "Neutralität", die eine Mittlerfunktion voraussetzt und bietet die zweckmäßigste Gewähr, das Korrelat zwischen den staatstragenden Organen herbeizuführen.

4. Die Gestaltung der Vermittlerfunktion

Der Bundestag wird nicht nur durch die Regierungsfraktion(en) repräsentiert, sondern umfaßt alle in ihr vertretenen Fraktionen, die in ihrer Gesamtheit in das richtige Verhältnis zur Regierung zu treten haben. Daher darf sich eine notwendige Unterrichtung seitens der Regierung zum besseren Verständnis der Abgeordneten nicht auf einen bestimmten Abgeordnetenkreis beschränken und die Anliegen, die die Abgeordneten ihrerseits der Regierung vorzutragen haben, werden sich nicht nur im Kreise der Regierungsfraktion(en) regen. Unter dieser Voraussetzung wäre es denkbar, daß der Minister ohne Geschäftsbereich in Wahrnehmung seiner Vermittlerfunktion die Vertreter aller Fraktionen zu regelmäßigen Besprechungen empfängt, sie über die Geschäfte der Bundesregierung unterrichtet und seinerseits die Anliegen der Fraktionsvertreter entgegennimmt. Ebenso ließen sich die Vorsitzenden der Bundestagsausschüsse mit anderen Ausschußteilnehmern in den Kreis derartiger Besprechungen einbeziehen, wenn es sich um Fragen handelt, die durch den Bundestag zur Erledigung in einen bestimmten Ausschuß verwiesen wurden.

---

1) Partsch, VVDStL, Hft. 16, S. 106

Es kann nicht übersehen werden, daß sich die eigentliche Bundestagsarbeit in den Ausschüssen, deren Vorsitzender auch von der Oppositionsfraktion gestellt werden kann, vollzieht. In diesen gegenseitigen Besprechungen ließen sich die Standpunkte darlegen und es ließe sich unter Umständen schon hier eine Klärung herbeiführen, die eine spätere Disharmonie zwischen den beiden Staatsorganen nicht erst entstehen lassen. Auf diese Weise kann über die Schaltstelle des Ministers ohne Geschäftsbereich die Sprache und die Denkart der Parlamentarier der Atmosphäre des in den Ministerien vertretenen Beamtentums nahegebracht und den Parlamentariern die durch die Bürokratie der Regierung geformten Absichten und Anliegen der Regierung vor Augen geführt werden. Damit ist im Tätigkeitsbereich des Ministers ohne Geschäftsbereich eine gewisse Parallele zum Bundesratsminister gezogen, der seinerseits im Bestreben, einen Ausgleich zwischen Bund und Ländern zu erzielen, die Bevollmächtigten der Länder in wöchentlichen Besprechungen empfängt, um diese über die Geschäfte der Bundesregierung zu unterrichten und um sich über die Wünsche der Länder unterrichten zu lassen [1]. Auch auf diese Weise soll ein möglicher Interessenstreit zwischen Bund und Ländern möglichst von vorneherein vermieden werden.

Es wäre zweckmäßig, diese Vermittlungsmöglichkeiten unter Hinweis auf Erscheinungen der politischen Praxis als unrealisierbar zu betrachten, weil den Fraktionen daran gelegen sein könnte, sich unmittelbar an das Haupt der Regierung, den Bundeskanzler, zu wenden, um ihrem Anliegen durch den Vortrag beim Bundeskanzler die größtmögliche Durchschlagskraft zu verleihen. Der Bundeskanzler hat sich auf die Leitung der Regierungsgeschäfte zu konzentrieren, so daß eine Routineunterrichtung nur zu einer unnötigen Belastung für ihn führen müßte. Nur im Falle eines besonderen wichtigen Anliegens, das die Vertreter der Fraktionen dem Minister ohne Geschäftsbereich im Laufe der regelmäßigen Besprechungen vorgetragen haben, könnte durch Vermittlung des Ministers ohne Geschäftsbereich der Bundeskanzler direkt eingeschaltet werden, wenn auf diese Weise ein effektiver Nutzen herbeizuführen wäre. Die turnusmäßige Vermittlung in der Art und Weise gegenseitiger Informationen und Unterrichtungen könnten aber durch die regelmäßigen Besprechungen zwischen Minister ohne Geschäftsbereich und den Vertretern der Fraktionen bzw. der Bundestagsausschüsse erreicht werden.

---

1) vgl. S. 11

FÜNFTER TEIL

ABSCHNITT H:
DIE MÖGLICHKEIT EINER UMGESTALTUNG DES TRADITIONELLEN MINISTERIALKÖRPERS DURCH DEN MINISTER OHNE GESCHÄFTSBEREICH (REFORMVORSCHLAG)

I. DAS SACHLICHE ORGANISATIONSPROBLEM INNERHALB DES REGIERUNGSKOLLEGIUMS

1. Wandlung der Aufgaben auf Grund des Übergangs des Regierungstyps des 19. Jahrhunderts zur modernen parlamentarischen Regierungsweise

Jede Verfassung darf nicht in der Festlegung ihrer Strukturprinzipien zur Funktionsunfähigkeit erstarren, sondern sie muß vielmehr ein lebendiges System darstellen, das den Geist ihrer Wirksamkeit einhaucht und Organisation wie auch geistige Substanz immer im Fluß hält [1]. Das System ist den Wandlungen und Anforderungen der Zeit unterworfen und bedingt daher ihre Veränderlichkeit. Das konstitutionelle System in Deutschland erfuhr seine Prägung durch eine Personalisierung des Kerns der Staatsgewalt in der Form einer monarchischen Spitze. Zumindestens als potestas indirecta bestimmte der Monarch die Führung und Richtung der Regierungsgewalt, während die Volksvertretung ihre Ausschließung von der teilhabenden Mitwirkung an der Regierungsgewalt zum Zwecke ihrer Selbstbehauptung den rivalisierenden Gegensatz zu der einen Fremdkörper darstellenden Regierung begründete. Die Organisation des Regierungsorgans blieb ihr als unabänderliche, hingebende Tatsache, die kraft legitimer Gewalt zu verändern ihr vorenthalten bleiben mußte. Somit stellen sich das Parlament und die Regierung, repräsentiert durch den Kanzler und die verschiedenen Verwaltungsbereiche führender Minister, als gegenseitig bemißtrauende politische Kräfte innerhalb des Staatssystems dar.

Mit der Änderung des Systems zur parlamentarischen Regierungsweise mußte dieser Gegensatz zumindestens variiert erscheinen, da beide Staatsorgane ihre Legitimation aus der Volkssouveränität erhalten. Dem Parlament ist der Weg, an der

1) vgl. Scheuner, U., in DöV 1957, S. 634

Bestimmung der zukünftigen Staatsgestaltung mitwirken zu können, nicht mehr versperrt; ihm ist eine größere Einflußmöglichkeit auf das Regierungsorgan eröffnet. Das als unantastbar erscheinende Regierungskollegium ist in seiner Tätigkeit dem Parlament gegenüber dependent [1] geworden, demzufolge einem uneingeschränkten Walten der Regierungstätigkeit Einhalt geboten wird.

Auf Grund der gegenseitigen Abhängigkeit, die keinesfalls das Spannungsverhältnis zwischen den Gewalten mindert und auch nicht mindern sollte, liegt die Vermutung einer Änderung des organisatorischen Aufbaus der Regierung nahe. Aus der Änderung fundamentaler verfassungsrechtlicher Strukturelemente müßte an sich eine entsprechende Orientierung des organisatorischen Aufbaus der Regierung folgen, die den geänderten Verfassungsprinzipien gerecht würde. Andernfalls wäre die Regierung als konstanter Faktor, als einer Veränderung nicht zugängliche Organisationsform geradezu im Sinne einer organisatorischen "pouvoir neutre" im Verhältnis zu den Verfassungsformen einzustufen, indem ihr neutraler Charakter keinen dem unterschiedlichen System anzupassenden Organisationstyp verlangt. Vergleicht man den Organisationstyp des monarchischen Systems mit dem parlamentarischen System, kann man in der Tat die These von Guilleaume [2] wagen, daß die parlamentarische Regierung noch keine ihr adäquate Organisationsform gefunden hat und noch immer von dem Erbe der konstitutionellen Monarchie zehrt. Die Feststellung, daß die organisatorische Formation der Regierung ihr selbst vorbehalten und damit weniger durch das parlamentarische System als vielmehr durch ihre eigene Entscheidung umstrukturiert werden könnte, schließt nicht die Notwendigkeit aus, diese "innere Angelegenheit" durch bestimmte Strukturprinzipien der neuen Verfassung vorgezeichnet sehen zu müssen, um der Wahrung dieser Grundelemente gerecht zu werden.

Der parlamentarischen Regierung erwächst im besonderen Maße die Verpflichtung, dem durch den in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG geäußerten Volksauftrag gerecht zu werden. Diese impliziert das Erfordernis einer organisationsrechtlichen Gestaltung ihres Organs, die den Aufgaben zielstrebiger Staatsgestaltung und -führung entspricht. Demzufolge ist ihr eine Form untersagt, die durch die Bedingtheit ihrer Größe zu einer beschlußunfähigen Versammlung ausartet, die zu nutzvoller Arbeit überhaupt nicht fähig sein kann. Dieser Notwendigkeit strebt eine Tendenz zuwider, die schon in der konstitutionellen Monarchie geschaffenen Verwaltungsbe-

---

1) Von der hier gemeinten Abhängigkeit ist die rechtliche Organstellung zu unterscheiden, da insoweit das Regierungsorgan im Verhältnis zum Parlament ein unabhängiges Staatsorgan darstellt.

2) Guilleaume in DÖV 1960, S. 330, Fußnote 2

reiche innerhalb des Regierungskollegiums durch Aufsplitterung und Neugliederung uferlos auszuweiten, ohne dafür ein Sachbedürfnis konstruieren zu können. Zum anderen erschöpft sich die Tätigkeit der Regierung nicht lediglich in der Verwaltung, mit deren Aufgabenerledigung sie in der Zeit des vorangegangenen Jahrhunderts ihren Dienst erfüllt sehen konnte. Vielmehr tritt die gubernative Seite ihres Handlungsauftrags stärker in den Vordergrund. Diese Tätigkeit hat die Verfassung dem Bundeskanzler zuerkannt. Aus der Konzentration des Rechts in seiner Person folgt aber nicht die Notwendigkeit, die Vielseitigkeit politischen Handelns ausschließlich nur durch seine Person erledigt wissen zu müssen. Dazu ist das Regierungsorgan als Kollegium geschaffen. Die Minister können hier als Mitgestalter ihre Tätigkeit entfalten. Es entspricht gerade dem jetzigen parlamentarischen System, daß die Minister nicht aus dem Verwaltungsapparat der Ressorts als besonders qualifizierte Beamte hervorgegangen sein müssen und dank ihrer besonderen Fachkenntnisse mit der Leitung des Ministeriums beauftragt werden [1]. Wegen der Orientierung auf das Politische werden die Minister in der Regel aus den Abgeordnetenreihen des Parlaments, wo politische Handlungsfähigkeit vorausgesetzt wird, in die Regierung berufen. Damit wird die Funktion, die dem Beamten in Form sachgerechter und gegebener Ausführung der Gesetze und Aufträge auferlegt wird, zugunsten der Funktion auf politischem Gebiet verschoben. Die Aufgabenwahrung in politischer Sphäre erscheint umso geeigneter, je mehr der Minister von der eigentlichen administrativen Tätigkeit entbunden ist. Hieraus folgt die zusammenfassende Forderung:

Für die Funktionstüchtigkeit der Regierung in den ihr auferlegten Tätigkeitsbereichen ist es besser, zusätzliche politische Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen, als je nach den Bedürfnissen der von den Regierungsparteien getragenen Regierung die Zusammensetzung des Kabinetts nach den verschiedenen Anliegen der Regierungsfraktionen und -koalitionen durch Aufsplitterung und Abtrennung von organisationstypisch überkommenen Verwaltungsgebieten zu bewerkstelligen [2].

2. Die Wandlung der Aufgaben auf Grund der Gebote der Zeit

Die Verfassung spiegelt im allgemeinen auch durch die ihren Trägern aufgebürdeten Aufgaben das Gesellschaftsbild des Staates wieder. Die Aufgaben charakterisieren sich durch die in der Verfassung niedergelegten Grundsätze so, daß hier-

1) s. Forsthoff, E., Lehrbuch des Verwaltungsrechts I. Bd., S. 15
2) übereinstimmend: Wormit, Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein in DÖV 1954, S. 604

durch die Individualität des Staates im Verhältnis zu anderen Staaten zum Tragen kommt. Sie werden in Erfüllung des durch die Verfassung vorgezeichneten Staatszwecks übernommen. Individualisierungen der öffentlichen Aufgaben, die für den modernen Staat stark angewachsen sind, werden im Grundgesetz mit der Bestimmung von Art. 20 Abs. 1 aufgeführt. Mit der Ausdehnung der öffentlichen Aufgaben, die das Gebot der Sozial- und Rechtsstaatlichkeit mit sich bringt, erwächst zugleich die Pflicht der Regierung, sie nur dann zu übernehmen, wenn dies zur Erfüllung des Staatszwecks unumgänglich ist [1]. Mit der Übernahme folgt die Notwendigkeit ihrer Zweckmäßigen Durchführung, wobei rationelle Aufteilung und überschaubare Einteilung primäre Postulate sind, damit eine Fortschrittsicherung eröffnet ist. Die zur Erfüllung berufene Regierung als Zuständigkeitsträger hat sich daher darum zu bemühen, innerhalb ihres Organs richtige und zweckmäßige Einteilungen vorzunehmen. Die der Regierung auferlegte Verpflichtung bedingt umfassende Planung und Lenkung. Diese schließt gestalterische Tätigkeit ein, die sowohl stabilisierenden Charakter in ihrem Umfang als auch ausgleichenden Charakter in ihrer Wirkung zeitigen muß. Folglich ist den Verwaltungsbereichen innerhalb der Regierung eine Leitung zu übertragen, die den Erfordernissen gerecht wird und sich danach orientiert; sie kann die Aufgaben nicht mehr mit dem Instrumentarium hergebrachter Verwaltung meistern [2].

Den Anforderungen der Sozialstaatlichkeit und der Wahrung des Rechtsstaatsprinzips genügt aber nicht nur die einseitige Bezogenheit auf einen Fachbereich. Es muß davon ausgegangen werden, daß sich die Aufgaben aus ihrer Natur heraus in verschiedene Fachbereiche hineinbewegen und daher von dem Fachminister allein nicht mit dem Merkmal der Allgemeingültigkeit im Regierungsbereich geregelt werden können. Daher bedarf es einer Koordinierung aus gesamtpolitischer Sicht. Das Regierungskollegium bedarf in Wahrnehmung der diesbezüglichen Zuständigkeit der Mitarbeit von Mitgliedern, die den Erfordernissen des Ausgleichs in ihrem Innenbereich gerecht werden können, ohne jede Einzelregelung der Kompetenz des ohnehin überlasteten Bundeskanzlers übertragen zu müssen. Hieraus resultiert die Forderung:

Den Geboten der grundlegenden Strukturelemente der Verfassung entsprechend muß die Ausarbeitung der für den gesamten Innenbereich der Regierung zu geltenden Maßstäbe durch gesamtpolitisches, der Ressorteinseitigkeit entzogenes Handeln gewährleistet sein. Diese Tätigkeit muß durch Verantwortung unterliegende, aber ressortunabhängige Regierungsmitglieder ausgeübt werden.

---

1) Staatsvereinfachung in Bayern, 1. Teil, Gutachten der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung, S. 8

2) Köttgen in JöR n.F., Bd. 11, S. 185

Damit ist das Eigengewicht des Ressortministers nicht geschmälert, und er ist auch nicht - einer Formulierung von Köttgen [1] zufolge - "in die Defensive gedrängt". Seine Position erscheint lediglich zweckmäßiger innerhalb des Kabinetts eingereiht, ohne sie damit einzuengen oder andere Institutionen innerhalb des Kollegiums positionsmäßig aufzuwerten. Allerdings könnte sich durch die Betonung des neuen Elements im Regierungsbereich die von Köttgen erwähnte Möglichkeit der qualitativen Umstrukturierung des traditionellen Ministerialkörpers anbahnen.

II. DAS PERSONELLE ORGANISATIONSPROBLEM INNERHALB DES REGIERUNGSKOLLEGIUMS UNTER DEM BLICKPUNKT DER REFORM DES REGIERUNGSSTILS

1) Die Bildung von Kabinettausschüssen

Die Wandlung zur parlamentarischen Regierungsweise und die veränderte Aufgabenstellung an die Regierung, wie sie im Grundgesetz vorgezeichnet ist, übertragen der Regierung in organisatorischer Hinsicht die Verpflichtung, ihre gesamte Tätigkeit zweckdienlich und rationell zu gestalten, damit ihre Arbeit erfolgreich sein kann. Dabei muß von dem verfassungsrechtlich festgelegten Prinzip ausgegangen werden, daß jeder Minister zugleich Kabinettsrang beanspruchen kann. Die Anhäufung von Ministerposten, aus welchen Gründen sie auch immer hervorgerufen sein mag, führt zwangsläufig zu der Entwicklung, das Kabinett seiner Funktionstüchtigkeit zu entkleiden, da jede versammlungsähnliche Sitzung zu unfruchtbarer und nutzloser Arbeit neigt. Andererseits müssen Probleme gelöst werden, deren Reichweite über ein bestimmtes Ressort hinausgehen und daher nicht von dem Fachminister in eigener Person ausschließlich geregelt werden kann. Daher zwängt sich eine organisatorische Koordinierung innerhalb des Regierungsorgans auf, indem ein bestimmter Kreis von Ministern bestimmte Sachprobleme berät und so die Aktionsfähigkeit von Regierungshandeln aufrecht erhält. Die Lösung bieten die Kabinettsausschüsse. Kabinettsausschüsse sind innerhalb des Regierungsorgans von mehreren Regierungsmitgliedern zusammengesetzte Gremien zur Wahrnehmung von ressortübergeordneten Regierungsaufgaben [2]. Anstelle jedes Einzelministers, dessen Aufgabe der Regierungsfunktion gerecht

---

1) Köttgen in DÖV 1954, S. 5

2) Unter "Regierung"-aufgabe wird hier der gesamte, der Regierung zufallende Aufgabenbereich in verwaltender und gubernativer Funktion verstanden.

werden soll, tritt eine kleine Gruppe von Einzelministern zusammen, um die Aufgaben konsequenter und rationeller zu bewältigen. Regierung bleibt damit Regierung. Nur die innere Struktur erfährt eine gewisse Wandlung von der Individualität ihrer Mitglieder zu einer kleineren Kollektivität einiger Minister innerhalb der großen Kollektivität aller Minister.

Die Bildung derartiger Kabinettausschüsse innerhalb der Bundesregierung war schon im Frühjahr 1951 angeregt worden [1]. Es ging in erster Linie um ein Hauptgebiet, nämlich die wirtschaftspolitische Koordination. Dabei war daran gedacht, die Leitung dieses engeren Koordinationsausschusses innerhalb des Kabinetts einem besonderen Geschäftsführer zu übertragen, der ohne Ministerrang zu bekleiden, als Vertrauensmann des Bundeskanzlers fungieren sollte. Auf diese Weise sollte das Recht des Bundeskanzlers, die Richtlinien der Wirtschaftspolitik zu bestimmen, nicht beschnitten, sondern darüber hinaus aktiviert werden. Die Entwicklung zur Bildung von Kabinettausschüssen hat sich zu ihrer Festigung hin bewegt. Der Bundesregierung sind inzwischen drei Kabinettausschüsse vertraut und zwar der Ausschuß für Sozialreform, der Ausschuß für Wirtschaftsfragen, der sich aus 6 Ministern zusammensetzt und der Ausschuß für Verteidigungsfragen, dem ebenfalls 6 Minister angehören [2]. Letzterer hat sich als Bundesverteidigungsrat zu einer starken Position entwickelt. Er kann daher die Zweckdienlichkeit von Ausschüssen illustrieren: Angelegenheiten der Planung der Landesverteidigung und der Bundespolitik berühren die Ressortinteressen mehrerer Minister. Sie haben Auswirkungen im auswärtigen Bereich, so daß der Bundesaußenminister als Mitglied des Ausschusses berufen sein muß. Die finanziellen Auswirkungen stehen außer Zweifel, so daß das Fehlen des Finanzministers undenkbar wäre. Die Ressorts des Innen- und des Wirtschaftsministers werden oft angesprochen sein, so daß ihre Berufung in den Ausschuß notwendig ist. Auf diese Weise formiert sich ein kleiner Kreis von Ministern, die durch ihr Zusammenwirken der Verteidigungsplanung innerhalb der Regierung zur Effektivität verhelfen können. Einheitliche Ausrichtung und straffere Durchführungsmöglichkeiten innerhalb der beteiligten Ressorts können die Folge sein. Mit den drei Ausschüssen sind die einer Koordinierung fähigen, aber auch notwendigen Bereiche weitgehend durchorganisiert. Denkbar wäre noch ein Finanzausschuß, obwohl der Finanzminister auf Grund seiner Sonderrechte und der Beteiligung an den anderen Ausschüssen sein Ressort weitgehend ins Spiel bringen kann, oder ein politischer Ausschuß, der aber kein typischer Koordinationsausschuß sein könnte, da die Richtlinienkompetenz

---

1) s. den entsprechenden Hinweis bei Huber E.R., Wirtschaftsverwaltungsrecht 1. Bd., S. 94

2) Näheres bei Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 245

in der Person des Bundeskanzlers vereint ist und daher begrifflich keiner Koordinierung bedarf. Eine zu starke Aufgliederung in Ausschüssen wäre auch nicht gerechtfertigt, da sich aus dem Bestreben einer fruchtlosen Arbeitsweise innerhalb des Regierungskollegiums keine "Flucht in die Ausschüsse" entwickeln sollte und das Kollegium in seiner Gesamtheit nicht durch ständige Ausschüsse ersetzt werden darf. Zu Ausschußbildungen neigen nur koordinierungsbedürftige Sachprobleme von erheblichem Gewicht innerhalb der Regierung.

2) Der Minister ohne Geschäftsbereich als Vorsitzender dieser Ausschüsse

Zum Vorsitzenden eines Kabinettausschusses sollte stets ein Minister ohne Geschäftsbereich berufen werden, dem auf diese Weise ein seiner Funktion entsprechend besonders geeignetes Betätigungsfeld eröffnet wäre. Für die Auswahl als Vorsitzender kann nur ein Regierungsmitglied herangezogen werden, da der Ausschuß ein Internum der Regierung ist; daher ist die Mitgliedschaft oder sogar der Vorsitz des Ausschusses einer außerhalb der Regierung stehenden Persönlichkeit ausgeschlossen. Im Zuge der Auswahl für den Ausschußvorsitzenden muß neben der Ministereigenschaft als Voraussetzung aber auch die Abkömmlichkeit des betreffenden Ministers für diese Inanspruchnahme, seine Geeignetheit und letztlich die gesamte Arbeitseinteilung im Regierungsorgan Berücksichtigung finden. Zudem müssen an den Vorsitzenden von vorneherein Anforderungen zu stellen sein, die Morrison [1] darin sieht, nicht den Diktator spielen zu wollen und Befehle zu erteilen. Vielmehr müßten aus widerspruchsvollen Erwägungen Möglichkeiten der Lösung von ihm gefunden werden, indem er in seiner Eigenschaft als Vorsitzender zwischen widerstreitenden Ansichten vermittelt und ausgleicht, aber nicht zusätzliche Verwirrung stiften sollte. Schon allein deshalb bedingt die Aufgabe der Ausübung des Vorsitzes eine Ressortneutralität. Diese kann der Fachminister offensichtlich nicht wahrnehmen, weil er verpflichtet ist, die Interessen seines eigenen Ressorts zu berücksichtigen. Wollte man ihn etwa aus der Erwägung heraus zum Ausschußvorsitzenden auswählen, weil sein Fachbereich besonders angesprochen wird, müßte aus dem Ausschuß ein erweiterter Ressortkreis des Fachministers werden. Daß damit eine fruchtbare Arbeit ausgeschlossen wird, erhellt schon daraus, daß sich jeder andere beteiligte Ressortminister in seiner Selbständigkeit beeinträchtigt fühlen müßte. Außerdem erscheint es fraglich, ob ein Fachminister durch die Übernahme des Vorsitzes eines Ausschusses auf Grund seiner im allgemeinen umfangreichen Routinearbeit innerhalb des Ressorts durch die Zusatzbe-

1) Morrison H., Regierung und Parlament in England, S. 32

lastung die Gewähr eines geeigneten Vorsitzes bieten könnte. Es ist eine Überforderung, neben der eigentlichen Ressorttätigkeit nach Koordinierungsmöglichkeiten mit anderen Ressorts zu suchen und dabei ressorteigene Interessen im Interesse einer Einigung möglichst aus dem Spiele zu lassen.

Anders liegen die Verhältnisse beim Minister ohne Geschäftsbereich. Sein Vorsitz würde in augenscheinlicher Weise die Gewähr einer erfolgreichen Ausschußarbeit darstellen können. Im Verhältnis zum Bundeskanzler hat er in einer vertrauensähnlichen Funktion zu stehen, da ihm die Setzung eigener Richtlinien verwehrt und damit die Beachtung der vom Kanzler verfolgten Gesamtpolitik auferlegt ist. Daher kann der Bundeskanzler in ihm als Vorsitzenden von Regierungsausschüssen einen Gewährsmann sehen, der gleich einem Geschäftsführer die gesamtpolitische Linie den Ressortvertretern nahezubringen versucht. Im Verhältnis zu den Fachkollegen kann sich der Minister ohne Geschäftsbereich des Vorurteils entledigt sehen, nur im einseitigen Ressortdenken befangen zu sein, so daß sein Bestreben nach Lösungsmöglichkeiten im Sinne echter Koordination anzuerkennen ist. Im Verhältnis zu den übrigen Regierungsmitgliedern, die den von ihm präsidierten Ausschuß nicht angehören, nimmt er deshalb keine Sonderstellung ein, da sein Vorsitz mit der damit verbundenen Tätigkeit auf den Ausschuß beschränkt bleibt. In der Sache selbst wird sich der Ausschuß zum Zwecke einer beabsichtigten Koordinierung oder einer angestrebten Klärung mit politischen Aspekten zu beschäftigen haben, weniger mit einer ausschließlich sachbezogenen, politisch neutralen Materie. Der Ratschlag von der politischen Warte kann von dem Minister erteilt werden, der seinen Tätigkeitsbereich auf die politische Ausrichtung der Regierung zu konzentrieren hat. Demzufolge ist dem Minister ohne Geschäftsbereich der nötige Grad an Geeignetheit fur die Übernahme des Vorsitzes zuzuerkennen. Die Ausübung der Tätigkeit als Vorsitzender ist nicht verantwortungsneutral; der Minister unterliegt schon in seiner Eigenschaft als Regierungsmitglied der Ministerverantwortlichkeit, so daß dem Postulat entsprochen ist, jedes Regierungshandeln der Verantwortung unterstellt zu wissen.

In der Bundesregierung hatte sich die Entwicklung, den Minister ohne Geschäftsbereich zum Vorsitzenden eines Ausschusses zu küren, nur in dem Verteidigungsausschuß vollzogen. Der Vorsitz in der Person eines früheren Sonderministers hatte sich aber institutionalisiert und durch die Übertragung von Geschäftsaufgaben wurde eine Wandlung zum Fachminister hin vollzogen [1]. Diese Entwicklung mag in der Besonderheit dieses Ausschusses, der sich mit nationalen Sicherheitsfragen auseinandersetzt, begründet liegen. Sie würde aber dem eigentlichen

1) vgl. S. 54

Zweck der Ausübung eines Ausschußvorsitzes zuwiderlauten, wenn auf diese Weise dem Minister ohne Geschäftsbereich ein Fachgebiet übertragen werden wollte. Der Vorsitz bedingt keineswegs begriffsnotwendig die Übertragung von ressortgleichen Aufgaben oder die Umwandlung des dem Minister zugeordneten Büros in ein Ministerium.

Es wäre demnach vertretbar, bis zu 3 Minister ohne Geschäftsbereich in die Regierung zu berufen, um ihnen den Vorsitz in den Ausschüssen anzuvertrauen, soweit nicht einem Minister ein zweiter Vorsitz gleichzeitig übertragen wird oder der Kanzler selbst den Vorsitz in einem Ausschuß übernimmt. Damit wäre diesem aber nicht nur zusätzliche Arbeitsbelastung gewiß, sondern sein auf dem sog. Kanzlerprinzip beruhendes Recht müßte den Ressortministern, die am Ausschuß beteiligt sind, leicht als Bevormundung und als Einschränkung ihres eigenen Rechts auf Ressortselbständigkeit begegnen [1]. Der Bundeskanzler sollte sich daher möglichst vom Vorsitz der Kabinettausschüsse fernhalten. Dem Einwand, mit der Berufung von bis zu 3 Ministern ohne Geschäftsbereich das Kabinett noch zu vergrößern, kann entgegengehalten werden, daß durch eine sinnvolle Ausschußarbeit die Einsparung bzw. Rückgliederung von abgetrennten verselbständigten Fachgebieten offen in Erscheinung tritt [2].

3) Minister ohne Geschäftsbereich als Mitglied eines politischen Ausschusses

Es erscheint nicht lediglich als theoretische Konstruktion, die Minister ohne Geschäftsbereich ihrerseits zu einem politischen Ausschuß - möglicherweise unter Einschluß einiger Fachminister - innerhalb des Kabinetts zusammenzufassen. In diesem Falle könnte dem Bundeskanzler als demjenigen, der letztlich die Richtlinien der Politik zu bestimmen hat, der Vorsitz des Greniums übertragen werden und ihn auf diese Weise zu einem Leiter des Beratungsausschusses werden lassen. Aus der ursprünglich-individuellen Beratungsfunktion des Ministers ohne Geschäftsbereich träte eine Beratung in kollektiver Form, die dem Bundeskanzler als Hilfe für die Festlegung der Richtlinien erscheinen könnte.

---

1) vgl. S. 100/101

2) Gesundheitsministerium zurück zum Innenressort oder zum Arbeitsministerium, Vertriebenenministerium zum Gesamtdeutschen Ministerium, Schatzministerium zum Finanzministerium, Familienministerium zum Innen- oder Arbeitsministerium und das Entwicklungsministerium zum Außenministerium, vgl. ähnliche Stellungnahme Sommer Th., "Erhards Glück im Unglück" in Die Zeit Nr. 36, v. 2.9.1966

Da das Prinzip der Kabinettausschusse dem englischen Regierungssystem in der ihm eigenartigen und einzigartigen, d.h. nicht unmittelbar übertragbaren Form vertraut ist, kann es nicht sonderlich überraschen, daß für die Bildung eines politischen Ausschusses durch die Minister ohne Geschäftsbereich ein entsprechender Vorschlag gemacht wurde. Amery [1] sieht in der Bildung eines derartigen "inneren Kabinetts" die Möglichkeit gründlicher und ausführlicher Beratungen, da ihre Mitglieder nicht von der Verwaltungsarbeit eines Ministeriums in Anspruch genommen werden und gleichzeitig keine Rücksichtnahme auf ein bestimmtes Ressort zu nehmen bräuchten. Bei Problemen, die kraft ihrer Natur mehrere Ressorts berühren müßten, könnten sie überparteiliche Stellungnahmen abgeben, die auf intensiven Beratungen mit den Ressortministern und auf eigenen Überlegungen fußten. Auf diese Weise ließe sich ein funktionstüchtiges Instrument von hoher Leistungsfähigkeit schaffen, das sich von den maßgeblichen politischen Gesichtspunkten leiten ließe.

Für die Zusammenfassung der Minister ohne Geschäftsbereich zu einem exklusiven politischen Gremium besteht auf Grund der verfassungsrechtlichen deutschen Regierungsstruktur kein Anlaß. Die Bestimmung der politischen Richtlinien ist in der Person des Bundeskanzlers konzentriert. Dieser bedarf gerade deshalb notwendigerweise der Beratung. Die Art der Beratung durch den Minister ohne Geschäftsbereich braucht aber nicht institutionalisiert zu werden, da allein schon hieraus die Vermutung einer unzulässigen Dekonzentration entstehen könnte, da sich mit dem Bestehen einer Institution die Zuerkennung ihrer Eigenständigkeit verbindet. Die Bildung eines politischen Ausschusses könnte eine Neubildung von politischen Konzeptionen heraufbeschwören, was aber dem Bundeskanzler vorbehalten bleibt.

Es entspricht dem Sinn und Wesen eines Ausschusses, für eine Koordinierung der Aufgabenerledigung innerhalb des Regierungskollegiums zu sorgen. Sachfragen, die mehrere Ressorts betreffen, bedürfen einer derartigen Koordinierung. Hier kann ein kleines Gremium innerhalb des zahlenmäßig großen Gesamtkollegiums den Organisationsnachteil innerhalb des Regierungsorgans aufwiegen. In der rein politischen Sphäre dagegen bedarf es keiner Koordinierung, da nicht zwischen den Interessen mehrerer Bundeskanzler vermittelt zu werden braucht. Die Institution eines politischen Ausschusses ist daher begrifflich ausgeschlossen.

---

1) ein ehemaliger Minister der Konservativen Partei "Thoughts on the Constitution" aus Morrison Th., Regierung und Parlament in England, S. 41-45

Letztlich darf auch nicht außeracht gelassen werden, daß durch die Existenz eines politischen Ausschusses eine zu vermeidende Kluft zwischen Politik und Verwaltung innerhalb der Regierung entstehen müßte, die den Ressortminister zum Verwaltungsminister und den Minister ohne Geschäftsbereich zum Nebenkanzler abstempeln würde. Daß das Leitbild des parlamentarischen Fachministers weniger die Verwaltung als vielmehr die politischen Ideen darstellt, ist eine logische Folge des parlamentarischen Systems. Den Fachminister von der politischen Entscheidung ausschließen zu wollen, hieße, ihm den Impuls seiner Tätigkeit nehmen. Der politische Ausschuß wäre der Ansatzpunkt dafür.

III. BEURTEILUNG DER FACHAUSSCHÜSSE MIT EINEM MINISTER OHNE GESCHÄFTSBEREICH ALS VORSITZENDEM NACH DEN BESTEHENDEN GRUNDSÄTZEN DES GRUNDGESETZES

Die Effektivität der Tätigkeit eines Vorsitzenden richtet sich danach, welche Einflußmöglichkeit dem von ihm präsidierten Ausschuß beschieden ist. Je nach der Gestaltung der Bedeutung des Ausschusses richtet sich das Gewicht seines Vorsitzes. Es bedarf daher einer klärenden Feststellung, welche Bedeutung den Kabinettausschussen nach der Regierungsstruktur des Grundgesetzes zuerkannt werden kann.

Über die innere Organisation der Regierung hat das Grundgesetz keine Regelung getroffen und auch nicht treffen wollen [1]. Daher könnte man zu der These verleitet werden, daß folglich der Regierung volle Bewegungsfreiheit zugebilligt wurde, ihren Innenbereich selbst zu gestalten und ihr damit auch zu überlassen, ob sie Kabinettausschüsse bilden will und welche Bedeutung sie diesen beizumessen beabsichtigt. Diese Ansicht wäre zu weitgehend, da auch hinsichtlich der inneren Ausgestaltung dem Regierungsorgan auf Grund des Grundgesetzes Grenzen gesetzt sind.

Da gemäß Art. 62 GG alle Minister dem Kabinett kraft ihrer Ministereigenschaft angehören, verbietet die Verfassungsvorschrift die Bildung eines durch den oder jenen Ausschuß repräsentierendes inneres Kabinett, das das Gesamtkabinett

---

1) vgl. Bilfinger K., Der Reichssparkommissar, S. 15, "Die Verfassungsurkunde spricht sich über den Inhalt der Organisationsgewalt grundsätzlich nicht aus". An dieser Tatsache hat sich im Verhältnis Weimarer Verfassung und Grundgesetz nichts geändert; so auch Bartelt, Chr., Regierungsbildung nach dem GG, S. 122.

ersetzt und an seine Stelle tritt. Das wäre eine Mißachtung des Kollegialprinzips. Außerdem steht über jeden organisationsstrukturellen Erwägungen das Gebot, Kanzler- und Ressortprinzip zu wahren. Mit diesen Feststellungen ist aber noch nicht die Frage beantwortet, ob den Kabinettausschüssen, die als solche unter Wahrung der bestehenden Prinzipien gebildet werden können, Beschlußfähigkeit zugebilligt werden kann. Das ist eine mit der Bildung von Ausschüssen folgende, aber noch nicht eingeschlossene Frage.

1. Vorbereitung oder Beschlußfähigkeit als Ziel der Ausschußarbeit

Es darf wohl als h. M. angesehen werden, daß die Kabinettausschüsse nur als beratende und vorbereitende Gremien für Kabinettangelegenheiten angesehen werden; die Beschlußfähigkeit wird ihnen aberkannt und zwar vor allem deshalb, weil damit das Kollegialprinzip und die Ressortselbständigkeit der Fachminister verletzt würden. Der Fachminister brauche sich weder der Leitungsgewalt des Kabinetts noch eines bestimmten Kabinettausschusses zu unterwerfen [1]. Hier ergibt sich schon ein Ansatzpunkt: Auf Grund des Umstandes, daß sich der Fachminister dank seiner Ressortselbständigkeit nicht der Leitungsgewalt des Kabinetts [2] zu beugen hat, folgt nicht etwa die Aberkennung des Gesamtkabinetts zur Beschlußfassung. Die Regierungsstruktur läßt es nicht zu, daß die Ressortselbständigkeit ein Übergewicht über das Kollegialitätsprinzip beanspruchen kann; vielmehr stehen beide Prinzipien im gleichen Verhältnis zueinander. Daher kann die Fähigkeit des Kabinetts zur Beschlußfassung in keiner Weise bestritten werden. Wenn aber das Gesamtkabinett durch Beschluß, was begriffsmäßig eine Mehrheit ihrer Mitglieder voraussetzt, einen zwar nicht mit ihm identischen, aber doch aus einem Teil des Gesamtkabinetts bestehenden Ausschuß ins Leben ruft, transformiert er damit in gewisser Weise sein Beschlußrecht, das er sich aber durch die Bestätigung der durch die Ausschüsse gebildeten Beschlüsse "in letzter Instanz" vorbehalten kann. Die Beschlußberechtigung des Regierungsorgans kann aus Gründen der Zweckmäßigkeit und der Erreichung der dem Regierungsorgan gestellten Aufgaben in ihrem Innenbereich aufgeteilt werden, sofern die Möglichkeit besteht, das Beschlußrecht wieder an sich

---

1) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 246, Münch, Die Bundesregierung, S. 207, v. Mangoldt-Klein, Grundgesetz, Vorbem. IV zum 6. Abschnitt des GG, Erl. 6, S. 1200

2) Hier wird wohl die Leitungsgewalt des Kabinetts nur im Sinne einer "vorgesetzten, übergeordneten Behörde" verstanden.

zu ziehen. Insoweit ist der Vorbehalt der Bestätigung des Gesamtorgans für die Beschlüsse von Teilen ihres Organs notwendig, da eine ersatzlose Beschlußtranslation nicht möglich ist. In einem derartigen Falle wurde nämlich eine selbständige Organstellung der Ausschüsse begründet, was aber rechtlich unzulässig ist. Eine Bestätigung braucht nicht immer positiv zu sein. Findet sich nicht eine genügende Anzahl von Regierungsmitgliedern zur Billigung der Ausschußbeschlüsse, so werden die als aufschiebend bedingten zu betrachtenden Beschlüsse durch das Fehlen der Bedingung in Form der Bestätigung rückwirkend unwirksam. Damit ist auch das Kollegialitätsprinzip gewahrt, d.h. jedem Regierungsmitglied steht die Möglichkeit offen, an einer regierungsinternen Angelegenheit mit seiner Stimme teilzuhaben. Wie dieses Stimmrecht modifiziert sein muß, sei es im Sinne einer Bestätigung oder einer ausschließlich primären Beschlußfassung, ist aus der Regierungsstruktur des Grundgesetzes nicht zu ersehen und bleibt daher der inneren Organisation der Regierung vorbehalten. Wenn daher das Kabinett kraft Majoritätsbeschlusses die Bildung von Ausschüssen beschließt und ihnen aufschiebend bedingtes Beschlußrecht zubilligt, ist damit weder eine selbständige Organstellung der Ausschüsse begründet, noch das Kollegialprinzip verletzt, noch die Ressortselbständigkeit des Fachministers, die genau so wenig eingeschränkt wird wie durch einen Primärbeschluß des Kabinetts [1].

Es kann auch nicht der Auffassung Böckenfördes [2] beigepflichtet werden, der den Minister nicht durch Ausschußbeschlüsse verpflichten will, im Kabinett den Standpunkt der Ausschußmehrheit zu vertreten und entsprechend abzustimmen. Diese Feststellung ist zu generell und ist darauf zu beschränken, daß der betreffende Minister im Ausschuß selbst gegen den Beschluß gestimmt hat. Dann steht ihm im Kabinett wie den anderen im Ausschuß nicht vertretenen Regierungsmitgliedern anläßlich der Bestätigung das Recht zu, auch gegen den im Ausschuß mit Mehrheit zustandegekommenen Beschluß zu stimmen. Hat sich der im Aus-

---

1) Hinsichtlich des Organisationsrechts, d.h. als Befugnisträger zur inneren Organisation gelten zu können, wird hier vorausgesetzt, daß das Regierungsorgan ein derartiges Recht hat. Ob sich dieses auf den Bundeskanzler als den eigentlichen Inhaber der Organisationsgewalt übertragen kann, bedarf in diesem Zusammenhang keiner Erörterung. Hinsichtlich der Bildung von Kabinettausschüssen nimmt Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 152 und S. 144 eine konkurrierende Zuständigkeit von Bundeskanzler und Bundesregierung an. Die drei bestehenden Kabinettausschüsse der Bundesregierung sind sämtlich durch Kabinettbeschluß gebildet worden, was als Anzeichen dafür zu werten ist, daß hierfür das Regierungsorgan die Organisationsgewalt ausübt.

2) Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 246

schuß beteiligte Minister im Sinne des gefaßten Beschlusses ausgesprochen, so ist er bei der Betätigung im Kabinett daran gebunden. Der Minister hatte im Ausschuß die Gelegenheit, seine Ansicht und Meinung vorzutragen, die er durch die Abgabe seiner Stimme manifestiert hat. Im Kabinett kann er daher nicht plötzlich seinen Standpunkt ändern.

Die vom Ausschuß ausgeschlossenen Regierungsmitglieder haben die Möglichkeit, im Kabinett anläßlich der Bestätigung ohne eine Bindung ihre Stimme zur Geltung zu bringen, so daß ihre Rechte nicht beeinträchtigt werden. Ein Ausschuß, der zum Zwecke der Koordinierung bestimmter Sachgebiete gebildet wurde, bietet aber eher die Gewähr der ordnungsgemäßen Erledigung als ein in der Sache selbst unbeteiligter Minister, so daß dieser im Kabinett nur selten sein Veto vorbringen und damit gegen den Beschluß stimmen sollte.

Damit ist den Ausschüssen unter Wahrung der Prinzipien für die Regierungsstruktur, wie sie das Grundgesetz vorgesehen hat, ein aufschiebend bedingtes Beschlußrecht zuzusprechen. In der Regierungspraxis hat der Bundesverteidigungsrat auch eine diesbezügliche Rechtstellung. Durch die Aufstellung einer eigenen Geschäftsordnung wird das Eigengewicht des Ausschusses unterstrichen, der aber deshalb noch nicht zu einem inneren Kabinett mit eigener Organstellung geworden ist. Andererseits ist die Beschlußberechtigung Voraussetzung für ein fruchtbare Arbeit des Ausschusses, der zu diesem Zweck eingesetzt wurde. Ist mit der Einsetzung ein bestimmter Zweck verfolgt, so müssen ihr auch die geeigneten Mittel zu seiner Erreichung zur Verfügung gestellt werden.

1. Spielraum des Organisationsrechts der Regierung oder stillschweigende Verfassungswandlung?

Die Frage, ob infolge der Zuerkennung eines bestimmten Eigengewichts der Ausschüsse mit dem Minister ohne Geschäftsbereich als deren Leiter nicht eine stillschweigende Verfassungswandlung darstellt, ist an sich schon durch die vorangegangenen Ausführungen verneint. Verfassungswandlung ist nach der Formulierung v. d. Heydtes [1] die allmähliche Änderung des Sinnes eines im Wortlaut unveränderten Verfassungstextes, ohne daß das Bewußtsein einer Rechtswidrigkeit vorliegt. Es findet also eine Verschiebung der inneren Struktur der Verfassungsornung statt, ohne daß eine unmittelbare Änderung durch verfassungsänderndes Gesetz seitens der Gesetzeskörperschaft eingetreten ist. Damit ist praktisch auf die Entwicklung

1) v. d. Heydte, Frhr. F. A., Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, S. 466 Anm. 3.

tatsächlicher Vorgänge im Gegensatz zu echten Rechtsvorgängen abgestellt. Voraussetzung ist aber eine sich vollziehende Sinnesänderung, die sich ihrerseits auf abstrakte Verfassungsnormen beziehen muß. Demnach muß bereits eine Interpretation der betreffenden abstrakten Verfassungsnorm vorgelegen haben, die dann gemäß den jeweils wandelbaren Anschauungen und den Bedürfnissen der Zeit entsprechend in anderer Weise ausgelegt wird, ohne den Ursprungssinn der bestimmten Verfassungsnorm zu beachten [1]. Das entspräche dem Verfassungswandel in Form der Verfassungsinterpretation. Nur diese Form könnte hier in Betracht gezogen werden, da die Situation ungeschriebenes Verfassungsrecht in Bezug auf Organisationsrecht und -gestaltung innerhalb der Regierung durch positive Rechtsetzung auszufüllen, weder durch Ergänzung des Grundgesetzes [2] oder außerhalb desselben etwa im Bundesministergesetz wieder in der Geschäftsordnung der Bundesregierung vollzogen ist. Hinsichtlich der Kabinettausschüsse liegt also insoweit eine Lücke vor. Nun darf aber eine bestehende Lücke nicht dadurch hinwegkonstruiert werden, daß sie als Auslegungsfrage positiver Verfassungsvorschriften behandelt wird [3]. Damit müßte man auf das Feld der Verfassungsinterpretation gelangen, die ihrerseits im Falle einer Sinnesänderung einen Verfassungswandel darstellt. Dieser ist aber durch Art. 79 Abs. 1 GG ausgeschlossen. Es muß hinsichtlich der Kabinettausschüsse zur Ausfüllung der diesbezüglichen Lücke zwischen abstrakter Verfassungsnorm und ihrer Auslegung bzw. der konkreten Verfassungswirklichkeit und der Form ihrer ersten Konkretisierung [4] unterschieden werden [5]. Die Einrichtung von Kabinettausschüssen hält sich im Rahmen einer Konkretisierung durch die Regierungspraxis, wobei das Regierungssystem in seinem Innenbereich konkretisiert wird, ohne daß die Struktur der Verfassung in Form der vorhandenen abstrakten Normen geändert wird. Daher ist mit der Einrichtung von Ausschussen das Problem des Sinneswandels nicht angesprochen; es würde erst auftauchen, wenn den Ausschüssen selbständige Organstellung anstelle des Kabinetts übertragen wurde, weil es dann um die Interpretation einer abstrakten Verfassungsnorm ginge. Diese selbständige Organstellung liegt nicht vor, solan-

---

1) Klein, Fr., in Festschrift für Fr. Giese, Frankfurt 1953, S. 117 unter Bezugnahme auf Hsü-Dau-Lin.

2) Hier könnte etwa eine Ergänzung von Art. 65 GG in Erwägung gezogen sein: "Innerhalb der Bundesregierung können Kabinettausschusse mit eigenen Koordinationsaufgaben gebildet werden", vgl. Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 249

3) Diese Feststellung ist klar von Bilfinger K., "Der Reichssparkommissar", S. 17 hervorgehoben worden.

4) Diese Konkretisierung kann sich durchaus über einen längeren Zeitraum hinziehen.

5) v. Mangoldt-Klein, GG, Bd. 1, Einl. III/3, S. 5

ge man die Einrichtung des Gesamtkabinetts, gebildet von allen Regierungsmitgliedern bestehen läßt und ihm das Erfordernis der Bestätigung der Ausschußbeschlüsse überträgt. Da es daher aus den angeführten Gründen an einer Sinnesänderung fehlt, kann kein stillschweigender Verfassungswandel angenommen werden. Demzufolge braucht auch nicht als Folge des Verfassungswandels auf die Verfassungswidrigkeit eingegangen zu werden. Die Kabinettausschüsse können daher dazu beitragen, einen den modernen Verhältnissen entsprechenden Regierungsstil zu finden, ohne daß dieser Stil nicht mehr mit dem Sinn der Verfassung in Einklang zu bringen wäre und lediglich als Auslegung des Zeitbedürfnisses verfassungswandelnd wirken müßte. Hier werden vielmehr in der konkreten Verfassungsordnung Methoden zweckmäßiger und rationeller Regierungsarbeit angewendet, die sich nicht lediglich als Erbe eines überkommenen, auf typische verwaltungsorientierte Ziele ohne die notwendige politische Gestaltung ausgerichteten Stils begnügen, sondern den Anforderungen der modernen Zeit gerecht werden könnten.

LEBENSLAUF

Ich wurde am 26. August 1939 als Sohn des Industriekaufmanns Alexander Kurt Mähler und seiner Ehefrau Elisabeth Marie Luise, geb. Mitschke in Bergneustadt geboren.

Vom Herbst 1945 an besuchte ich die Volksschule in Penze bis zum Frühjahr 1950. Nach Ablegung der Aufnahmeprüfung besuchte ich anschließend 9 Jahre lang das Städtische Neusprachliche Gymnasium in Olpe (Westfalen) und bestand am 11. März 1959 die Reifeprüfung.

Mit Beginn des Sommersemesters 1959 nahm ich mein juristisches Studium an der Universität Würzburg auf, an der ich 6 Semester meines achtsemestrigen Studiums verbrachte. Je ein Semester studierte ich an den Universitäten München und Münster (Westfalen). Im Frühjahr 1963 unterzog ich mich in Würzburg der 1. juristischen Staatsprüfung, die ich am 12. Juli 1963 mit Erfolg ablegen konnte.

Seit Oktober 1963 befinde ich mich als Rechtsreferendar im Vorbereitungsdienst für die höhere juristische Laufbahn.